



**Jorge Manuel Lameiras
de Oliveira e Moreira**

**Evolução da diversidade no Ensino Superior em
Portugal – O discurso programático dos Governos
e a estrutura do sistema.**



Universidade de Aveiro
Ano 2017

**Departamento de Ciências Sociais,
Políticas e do Território**

**Jorge Manuel
Lameiras de Oliveira
e Moreira**

**Evolução da diversidade no Ensino Superior em
Portugal – O discurso programático dos Governos
e a estrutura do sistema.**

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Estudos em Ensino Superior, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria João Machado Pires da Rosa, do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo, da Universidade de Aveiro, e do Doutor Alberto Manuel Sampaio de Castro Amaral, Professor Catedrático da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, e do Doutor Rui Armando Gomes Santiago (†), Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho às pessoas que foram os meus pilares nesta jornada pelo exemplo de crença e força, pelo espírito crítico, pela fonte de ânimo e porto de abrigo, pela esperança no futuro.
Aos meus avós pelo sonho e por velarem sempre.
Ao meu pai e à minha mãe.
À minha mulher.
Ao meu filho.

o júri

presidente

Prof. Doutor Artur da Rosa Pires

Professor Catedrático do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,
da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Leandro da Silva Almeida

Professor Catedrático, do Instituto de Educação, da Universidade do Minho

Prof. Doutor António Manuel Magalhães Evangelista de Sousa

Professor Associado com Agregação, da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação,
da Universidade do Porto

Prof.^a Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho

Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,
da Universidade de Aveiro

Prof.^a Doutora Maria João Machado Pires da Rosa

Professora Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo,
da Universidade de Aveiro

agradecimentos

A construção desta tese não foi só um ato de investigação em ciência. Este trabalho foi, também, um encantamento que se transformou num permanente enamoramento pela descoberta dos processos de interesse e ação política e de organização do sistema de Ensino Superior. E foi, ainda, um desafio pelas exigências a dois níveis: o que resulta do profundo mergulho numa área diferente da minha formação académica de base, o desafio de mudar ou adaptar perspectivas de olhar e esquemas mentais de raciocínio sobre as matérias; o de compatibilizar este trabalho académico com as exigências e condições de trabalho profissional. Assim ...

O meu primeiro agradecimento vai para o sr. Prof. Alberto Amaral, desde sempre “o meu reitor”, o agradecimento pela confiança, pela paciência, pela objetividade e pela crítica que ajudava a centrar no essencial, pela capacidade de tornar claros os percursos mais intrincados, e pela visão claríssima e abrangente que me proporcionou o mapa do sistema e me ajudou a manter a rota, mesmo quando os meus entusiasmos ou as circunstâncias do percurso me desviavam do percurso traçado. O sr. Prof. Amaral foi sempre e é, para mim, a referência para esta viagem na investigação e no conhecimento sobre o Ensino Superior.

Um agradecimento para a sr.^a Prof.^a Maria João Pires da Rosa que veio a tornar-se minha orientadora já numa fase mais avançada, mas nem por isso menos importante do meu trabalho. A sr.^a Prof.^a Maria João trouxe um olhar *de novo* fundamental para questionar e me fazer pensar, esclarecer e reorganizar aspetos do meu trabalho. É extraordinária a sua capacidade de conciliar no mesmo tempo e no mesmo discurso a objetividade e o rigor do detalhe no questionamento crítico com o conselho sereno e enriquecedor. Um agradecimento póstumo ao sr. Prof. Rui Santiago, que um dia me desafiou a dar continuidade a um chapinhar nas águas da política de Ensino Superior e a avançar para um mergulho sério e robusto de descoberta, acompanhando-me como orientador. O seu gabinete foi sempre um sítio para ouvir e ser ouvido, para compreender e ser compreendido, para discutir e, sobretudo, para pensar.

À UA, em particular ao DCSPT, através dos seus docentes e investigadores que contribuíram para a minha formação. Ao CIPES e aos seus Diretores, que sempre me permitiram usufruir daquele espaço de conhecimento.

Aos amigos e colegas com quem tive o privilégio de ter francas e, por vezes, apaixonadas discussões sobre política, gestão e Ensino Superior.

Aos meus pais, exemplos de força e determinação que me fazem ver como, por mais forte que seja a tempestade, é preciso encher o peito e manter as mãos no leme, sermos construtores do nosso caminho. E por toda a força e ajuda que tornou possível esta demanda.

À Florbela, que está sempre presente, pelo amor, pela paciência e pela força, pela clareza intelectual e pela capacidade crítica, mas acima de tudo por ser, por estar, por tudo o que me dá em cada dia da nossa vida.

Ao Pedro, meu filho, pela esperança no futuro e por fazer lembrar que toda a política só tem sentido se for para lhe dar um mundo cada vez melhor.

palavras-chave

Ensino Superior, diversidade, diversificação, política, Programas de Governo, legislação

resumo

A diversidade e o processo de diversificação do sistema de Ensino Superior português são estudados, a partir de uma análise longitudinal que parte da situação no final do Estado Novo e aborda as condições e transformação ocorridas desde a reforma lançada em 1973, ao período revolucionário e às várias fases de consolidação do sistema, até 2016.

O trabalho procura esclarecer a coerência entre três elementos importantes para o sistema de Ensino Superior, e para tal organiza-se em três estudos e recorre a três objetos de análise: a intenção, traduzida na declaração política na forma de Programas de Governo; a decisão, que toma corpo pela legislação produzida sobre o sistema; e a concretização, na forma das instituições/estabelecimentos criados pelo próprio Estado (sectores público e militar/policial) ou a que este dá oportunidade de existência (Privado – Particular e Cooperativo; Concordatário). Os resultados revelam a importância política e instrumental atribuída à diversidade do sistema para a promoção do desenvolvimento social, económico e cultural da sociedade portuguesa. O trabalho confirma, também, a ligação entre os aspetos políticos, jurídicos e quantitativos, e, apesar de algumas dissonâncias, revela uma coerência global que permitiu a concretização de um sistema binário e diversificado.

keywords

Higher education, diversity, diversification, policy, Government Program, legislation

abstract

The diversity and diversification process of the Portuguese higher education system are studied from a longitudinal analysis that begins with the situation at the final years of the regime of Estado Novo, and tackles the conditions and changes that occurred since the 1973 reform, the revolutionary period and the several steps of the system' consolidation until 2016.

This work seeks for clarifying the coherence between three important elements for the higher education system, and for that it is organized in three studies and uses three objects of analysis: intention, translated in political statement as Government Programs; decision, embodied in legislation concerning the system; and accomplishment as institutions/schools created by the State itself (public and military/police sector) or those that State gives opportunity to exist (private, including cooperative institutions; Catholic University). Results show the political and instrumental importance given to diversity to promote social, economic and cultural development of the Portuguese society. This work also confirms the connection between political, juridical and quantitative elements, and although some mismatches, it shows a global coherence that allowed the establishment of a binary and diversified system.

Índice geral

Introdução	1
Capítulo 1	
Ensino Superior: do sistema ao ambiente político	11
1.1. O Ensino Superior como sistema	12
1.2. A política e o Ensino Superior	18
Capítulo 2	
A diversidade no Ensino Superior	33
2.1. Os conceitos	34
2.2. Argumentos em torno da diversidade	44
2.3. Condições de balanço entre divergência e convergência	49
2.4. Períodos de desenvolvimento da diversidade do Ensino Superior na Europa – Contextos e características	55
2.5. Cálculo da diversidade	64
Capítulo 3	
Ensino Superior e diversidade em Portugal	71
3.1. Contexto político de Governos em Portugal	72
3.2. A Universidade pré-Revolução – Ventos de mudança e a Primavera Marcelista	78
3.3. A evolução do sistema de Ensino Superior em Portugal	83
3.4. Dados quantitativos complementares da Educação	90
Capítulo 4	
Metodologia da Investigação empírica	99
4.1. Enquadramento teórico e problemática	99
4.2. Abordagem metodológica	110
4.3. Estudo 1 – Análise de programas de Governo – Caracterização metodológica	116
4.4. Estudo 2 – Produção legislativa sobre o Ensino Superior – Caracterização metodológica	121
4.5. Estudo 3 – Diversidade sistémica –	122
Caracterização metodológica	122
Capítulo 5	
Apresentação de resultados	131
5.1. Análise de Programas de Governo (Estudo 1), produção legislativa (Estudo 2) e situação das Instituições de Ensino Superior (Estudo 3 – Parte 1)	131
5.2. Variação e evolução do número de entidades no sistema (Estudo 3 – Parte 2)	275
5.3. Índices de diversidade no sistema (Estudo 3 – Parte 3)	291
Capítulo 6	
Discussão de resultados	311
6.1. O discurso de intenção, a decisão e a realidade do sistema	312
6.2. As grandes questões	348
Conclusões	383
Bibliografia	397
ANEXOS	417
Anexo 1	
Variação e evolução do número de entidades no sistema	419
Anexo 2	
Evolução da diversidade e cálculo dos índices por Governo	429

Índice de quadros

Quadro 1:	Caracterização e significado de conceitos	37
Quadro 2:	Dimensões de análise das instituições de Ensino Superior	37
Quadro 3:	Planos de argumentação a favor da diversidade (Birnbaum, 1983)	46
Quadro 4:	Influência de diferentes fatores na diversidade sistêmica	54
Quadro 5:	Classificação dos sistemas de Ensino Superior com base na taxa de participação ...	55
Quadro 6:	Evolução dos sistemas de Ensino Superior (Scott, 1995).....	63
Quadro 7:	Matriz para cálculo do coeficiente de semelhança	67
Quadro 8:	Elementos de análise do conteúdo dos Programas de Governo	119
Quadro 9:	Elementos de análise do conteúdo do Programa de Governo (1968-1974 – “Marcelismo”)	138
Quadro 10:	Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1968-1973.....	142
Quadro 11:	Entidades de Ensino Superior existentes no momento da revolução de Abril de 1974	144
Quadro 12:	Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos Governos Provisórios	153
Quadro 13:	Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1974-1976 – Governos Provisórios.....	157
Quadro 14:	Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, nos mandatos dos seis Governos Provisórios (1974-1976), por Governo e bloco governativo	158
Quadro 15:	Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos Iº e IIº Governos Constitucionais.....	166
Quadro 16:	Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1976-1978 – Iº e IIº Governos Constitucionais	171
Quadro 17:	Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do Iº e IIº Governos Constitucionais (1976-1978), por Governo e bloco governativo	172
Quadro 18:	Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos IIIº, IVº e Vº Governos Constitucionais.....	179
Quadro 19:	Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1978-1980 – IIIº, IVº e Vº Governos Constitucionais	185
Quadro 20:	Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do IIIº, IVº e Vº Governos Constitucionais (1978-1980), por Governo e bloco governativo	186
Quadro 21:	Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos VIº, VIIº e VIIIº Governos Constitucionais.....	193
Quadro 22:	Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1980-1983 – VIº, VIIº e VIIIº Governos Constitucionais.....	195
Quadro 23:	Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do VIº, VIIº e VIIIº Governos Constitucionais (1980-1983), por Governo e bloco governativo	196
Quadro 24:	Parâmetros na análise de conteúdo do Programa do IXº Governo Constitucional...	199
Quadro 25:	Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1983-1985 – IXº Governo Constitucional.....	200
Quadro 26:	Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do IXº Governo Constitucional (1983-1985)	201

Quadro 27: Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais.....	207
Quadro 28: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1985-1995 – Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais.....	212
Quadro 29: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais (1985-1995), por Governo e bloco governativo.....	214
Quadro 30: Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XIIIº e XIVº Governos Constitucionais.....	221
Quadro 31: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1995-2002 – XIIIº e XIVº Governos Constitucionais.....	226
Quadro 32: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XIIIº e XIVº Governos Constitucionais (1995-2001), por Governo e bloco governativo.....	227
Quadro 33: Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XVº e XVIº Governos Constitucionais.....	236
Quadro 34: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 2002-2005 – XVº e XVIº Governos Constitucionais.....	238
Quadro 35: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XVº e XVIº Governos Constitucionais (2002-2005), por Governo e bloco governativo.....	239
Quadro 36: Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XVIIº e XVIIIº Governos Constitucionais.....	251
Quadro 37: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 2005-2011 – XVIIº e XVIIIº Governos Constitucionais.....	255
Quadro 38: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XVIIº e XVIIIº Governos Constitucionais (2005-2011), por Governo e bloco governativo.....	256
Quadro 39: Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XIXº e XXº Governos Constitucionais.....	264
Quadro 40: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 2011-2015 – XIXº e XXº Governos Constitucionais.....	267
Quadro 41: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XIXº e XXº Governos Constitucionais (2011-2015), por Governo e bloco governativo.....	267
Quadro 42: Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XIXº e XXº Governos Constitucionais.....	274
Quadro 43: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XXIº Governo Constitucional (2015-Em curso).....	275
Quadro 44: Teste t para blocos governativos.....	308

Índice de gráficos

Gráfico 1:	Evolução de vagas para cursos de formação inicial no Ensino Superior por subsistema e sector – 1995/96 a 2015/16 (*).....	91
Gráfico 2:	Evolução das vagas e candidatos ao Ensino Superior – 1997-98 a 2015/16	92
Gráfico 3:	Evolução dos inscritos no Ensino Superior, no 1º ano, 1ª vez, por subsistema e sector – 1995/96 a 2015/16 (*)	92
Gráfico 4:	Evolução da diferença entre os inscritos, 1º ano, 1ª vez, e as vagas para cursos de formação inicial no Ensino Superior por subsistema e sector – 1995/96 a 2015/16 (*)	93
Gráfico 5:	Evolução dos inscritos no Ensino Superior por subsistema e sector – 1995/96 a 2015/16 (*)	94
Gráfico 6:	Evolução dos matriculados no Ensino Superior por sector – 1978 a 2016	94
Gráfico 7:	Evolução dos matriculados em Estabelecimentos de Ensino Superior Privado por cada 100 no Ensino Superior Público – 1978 a 2016	95
Gráfico 8:	Evolução de matriculados por nível de ensino – 1961 a 2015 (*)	95
Gráfico 9:	Evolução dos matriculados em Estabelecimentos de Ensino Superior por cada 100 no Ensino Básico e por cada 100 no ensino Secundário – 1978 a 2016 (*)	95
Gráfico 10:	Proporção da população residente com Ensino Superior completo (Censos)	96
Gráfico 11:	Proporção da população com Educação Terciária completa, por faixa etária	96
Gráfico 12:	Variação do número de entidades do Ensino Superior Público, durante o mandato de cada Governo	276
Gráfico 13:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Perfil por Governo / bloco governativo	277
Gráfico 14:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Universitário – Perfil por Governo / bloco governativo	278
Gráfico 15:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Politécnico – Perfil por Governo / bloco governativo	279
Gráfico 16:	Variação do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial, durante o mandato de cada Governo	280
Gráfico 17:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Perfil por Governo / bloco governativo	280
Gráfico 18:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Universitário – Perfil por Governo / bloco governativo	281
Gráfico 19:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Politécnico – Perfil por Governo / bloco governativo	281
Gráfico 20:	Variação do número de entidades do Ensino Superior Concordatário, durante o mandato de cada Governo	282
Gráfico 21:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Perfil por Governo / bloco governativo	282
Gráfico 22:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Universitário – Perfil por Governo / bloco governativo	283
Gráfico 23:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Politécnico – Perfil por Governo / bloco governativo	283
Gráfico 24:	Variação do número de entidades do Ensino Superior Privado, durante o mandato de cada Governo	284
Gráfico 25:	Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Perfil por Governo / bloco governativo	285

Gráfico 26: Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Universitário – Perfil por Governo / bloco governativo	285
Gráfico 27: Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Politécnico – Perfil por Governo / bloco governativo	286
Gráfico 28: Variação do número de entidades do Ensino Superior (total), durante o mandato de cada Governo	287
Gráfico 29: Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total) – Perfil por Governo / bloco governativo	288
Gráfico 30: Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total Universitário) – Perfil por Governo / bloco governativo	289
Gráfico 31: Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total Politécnico) – Perfil por Governo / bloco governativo	290
Gráfico 32: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Norte – Perfil por Governo / bloco governativo	292
Gráfico 33: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Metropolitana do Porto – Perfil por Governo / bloco governativo	292
Gráfico 34: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Centro – Perfil por Governo / bloco governativo	293
Gráfico 35: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Metropolitana de Lisboa – Perfil por Governo / bloco governativo	293
Gráfico 36: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Alentejo – Perfil por Governo / bloco governativo	294
Gráfico 37: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Algarve – Perfil por Governo / bloco governativo	294
Gráfico 38: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Região Autónoma dos Açores – Perfil por Governo / bloco governativo ..	295
Gráfico 39: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Região Autónoma da Madeira – Perfil por Governo / bloco governativo ..	295
Gráfico 47: Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo – Perfil por Governo / bloco governativo	296
Gráfico 41: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Índice de Simpson-Gini – Perfil por Governo / bloco governativo	297
Gráfico 42: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Índice de Shannon – Perfil por Governo / bloco governativo	298
Gráfico 43: Evolução da diversidade sistémica (γ) – Perfil por Governo / bloco governativo	298
Gráfico 44: Evolução da diversidade sistémica (γ) – Adaptação de índices – Perfil por Governo / bloco governativo	299
Gráfico 45: Evolução da diversidade sistémica (γ) – Índices de Birnbaum – Perfil por Governo / bloco governativo	300
Gráfico 46: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Norte – Perfil por Governo	301
Gráfico 47: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Área Met. do Porto – Perfil por Governo	301
Gráfico 48: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Centro – Perfil por Governo	301
Gráfico 49: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Área Metropolitana de Lisboa – Perfil por Governo	302
Gráfico 50: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Alentejo – Perfil por Governo	302
Gráfico 51: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Algarve – Perfil por Governo	302

Gráfico 52: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Região Autónoma dos Açores – Perfil por Governo	303
Gráfico 53: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Região Autónoma da Madeira – Perfil por Governo	303
Gráfico 54: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – α de Simpson-Gini – Perfil por Governo	304
Gráfico 55: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – α de Shannon – Perfil por Governo	304
Gráfico 56: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Norte – Perfil por Governo	306
Gráfico 57: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II – Área Metropolitana do Porto – Perfil por Governo	306
Gráfico 58: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II – Centro – Perfil por Governo	306
Gráfico 59: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II – Área Metropolitana de Lisboa – Perfil por Governo	306
Gráfico 60: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Alentejo – Perfil por Governo ..	307
Gráfico 61: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Algarve – Perfil por Governo...	307
Gráfico 62: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Região Autónoma dos Açores – Perfil por Governo	307
Gráfico 63: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Região Autónoma da Madeira – Perfil por Governo	308

Introdução

Era uma vez ... uma história com vários séculos! Mas, a nossa história de agora, aquela que estamos a redescobrir, começa assim:

No âmbito da definição de uma política de renovação do sistema educativo português, apresenta-se o projecto das linhas gerais da reforma do ensino superior. Ao submetê-lo à apreciação do País e, em particular, daqueles que se encontram mais directamente ligados à problemática desse sector educacional, pretende-se incentivar a formulação de juízos e a enunciação de críticas e sugestões que permitam aferir e orientar, no melhor sentido, as medidas legislativas que, na sequência desse projecto, venham a ser tomadas. E espera-se, igualmente, que ao proporcionar, deste modo, um amplo e livre exame do presente documento se estabeleçam as necessárias condições para a criação de um clima de responsabilidade comunitária na obra, de tanta importância para o futuro do País, que se deseja realizar. (Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior, Ministério da Educação Nacional, 1971, p. 5)

O contexto histórico

A história do Ensino Superior revela que as influências que ultrapassam os limites dos Estados não são novas e que têm acompanhado a criação e a transformação da Universidade desde a Idade Média, embora sempre a par de estratégias e adaptações em resposta a interesses com carácter local ou regional. Rüegg (1996a, xvi-xvii) refere-se à Universidade como “a instituição europeia *par excellence*”, o que lhe atribui um carácter que excede os limites políticos e administrativos nacionais e marca uma identidade comum.

A Universidade sempre foi um espaço de confluência de interesses: dos estudantes (interesses de aprendizagem e conhecimento) e dos Mestres (interesses profissionais e de erudição); das Cidades para a política e economia local; da nobreza reinante para a consolidação de estruturas de governo e administração e a aquisição ou manutenção de poder regional; e do Papado, para a difusão e manutenção de uma ordem doutrinal comum a toda a Europa da cristandade (Rüegg, 1996a). No século XIV, com o desenvolvimento económico e o despertar de sentimentos nacionais, o movimento para a criação de novas Universidades tornou-se mais poderoso. Porém, continuava a caber ao Papa a capacidade para legitimar a criação e a validade de uma Universidade (Rüegg, 1996a; Verger, 1996), uma autoridade que parece representar uma primeira forma de regulação política supranacional.

O Humanismo disseminou-se pela Europa a partir de meados do século XV, num processo que, de certo modo, representa uma forma de globalização cultural. A tarefa central da

Universidade humanista passou a ser a aplicação dos seus resultados objetivos, não a experiência intelectual e moral do professor e do estudante (Rüegg, 1996b). Frijhoff (1996) refere como, a partir de três grandes propósitos da Universidade que a têm acompanhado ao longo da história (o avanço do saber, a preparação para observância de um código de conduta social e moral e a preparação para altos cargos e profissões), a fisionomia variável do Ensino Superior resultou de mudanças de ênfase nesses propósitos, a par de alternâncias no seu significado e nas prioridades que a sociedade (que Frijhoff descreve na forma dos grupos económicos, sociais e culturais dominantes) atribui a cada um deles. Com o Iluminismo e a valorização do saber crítico, a passagem de um ideal de saber erudito para um ordenamento sistemático das disciplinas do conhecimento, o aprofundamento da ideia de Estado e a secularização progressiva do ensino, as Universidades continuaram a desenvolver-se segundo vias diversas. Contudo, porque mantinham características comuns das ciências e uma predominância, à escala europeia, de certas teorias e métodos, essas Universidades mantiveram-se como variantes de um modelo europeu comum (Hammerstein, 1996) ou, noutra descrição, resultados alomórficos de um modelo amplo partilhado na Europa, mas ajustado aos interesses locais e regionais dos novos Estados-Nação.

Nos anos 70 do século XX, prevaleceu a ideia do Ensino Superior como pilar da sociedade democrática, conferindo aos cidadãos recursos que lhes permitiram aproveitar de forma vantajosa as oportunidades da sociedade e constituindo uma reação ao corporativismo existente após a II Guerra Mundial (Zomer & Benneworth, 2011). Em nome da salvaguarda do interesse público as Instituições de Ensino Superior públicas adquiriram mais autonomia. Porém, a partir dos anos 80, ocorreu uma diminuição da disposição do Estado para sustentar aquela autonomia, sobretudo em período de estagnação económica. Registou-se, também, um crescente ambiente social e político valorizando conceitos como legitimidade, governança, inserção e relevância no mercado e internacionalização (Zomer & Benneworth, 2011). O novo papel assumido pelo Estado em matéria de Ensino Superior é denominado por Enders, de Boer, File, Jongbloed, e Westerheijden (2011) como “facilitador”, dado que se orienta para a criação de um ambiente em que o Estado controla os resultados ao invés de uma interferência direta no funcionamento das instituições.

Finalmente, neste campo da visão histórica, temos a visão europeísta do Ensino Superior. Parece ser neste quadro de pensamento que, ainda em 1955, no âmbito das negociações para a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) foi avançada a proposta de criação de uma Universidade Europeia, pensada como contributo para a formação de uma comunidade de conhecimento e para a partilha de uma dimensão cultural europeia, que permitissem anular as diferenças em relação aos EUA e, através da investigação, contribuir para a inovação e um novo modelo de desenvolvimento (Corbett, 2005). Com o século XXI temos o Processo de Bolonha e a expectativa do que será a sua continuidade ou sucessão no futuro. A ideia de construir um padrão arquitetónico europeu para o Ensino Superior, como contributo para a criação de uma nova ideia de Europa nas dimensões intelectual, cultural, social e técnica, foi sendo apropriada e instrumentalizada pela União Europeia, tendo em vista o fortalecimento da economia em nome do

caminho para o social. Neste quadro também há uma mudança na ênfase do discurso: da educação evolui-se para a qualificação; do emprego passa-se à empregabilidade.

A diversidade como elemento descritivo do sistema

Em todo o processo histórico que envolve o Ensino Superior, agora em sentido amplo (e não estritamente o ensino universitário), a existência de múltiplos interesses em simultâneo parece gerar uma expectativa de resposta assente numa condição fundamental que é a presença de diferentes formas, que determinam a diversidade do sistema, mas que podem evoluir no sentido da sua aproximação ou no sentido do seu afastamento.

A diversidade é muitas vezes apresentada, não apenas como uma condição positiva para o funcionamento e concretização da missão do Ensino Superior, mas, também, de um modo que sugere que os benefícios serão tanto maiores quanto maior for essa diversidade. Sendo esta uma característica constitutiva e funcional no Ensino Superior que tende a ser vista como boa em si mesma, talvez por isso, pode ser encontrada no discurso identitário das instituições.

Neave (2000) afirma que a diversidade foi sendo convertida de objetivo a ser implementado como meio favorável ao cumprimento da missão do Ensino Superior, em meta desejada e portadora de uma carga ideológica, simbolizando, por exemplo, uma libertação do controlo pelo Estado; passou de elemento descritor a força normativa. Contudo, mudanças em contextos sociais e político-ideológicos, bem como a complexidade crescente dos sistemas de Ensino Superior e das forças de pressão e centros de controlo (externo e interno) sobre as funções e atividades dos sistemas e dos seus elementos, colocam dúvidas sobre a extensão das vantagens normalmente associadas à diversidade. Teichler (2008a) pondera um eventual enviesamento do discurso em favor da diversidade e acrescenta dúvidas acerca de um “excesso de diversidade”. Para Singh (2008), o discurso em favor da diversidade é uma questão de crença num bem político, associado a uma ampla gama de benefícios individuais, institucionais e sistémicos. Também Neave (2000) questiona se num contexto (diremos, político-ideológico) em que a diversidade é colocada como elemento de afastamento entre as instituições e o Estado central, e a isso está associada uma diferenciação de recursos, não acabará por corresponder uma diferenciação negativa de instituições. A resposta a estas dúvidas poderá estar no balanço de influências internas e externas das instituições, consoante os contextos políticos, económicos, sociais, o poder das áreas disciplinares e das entidades de representação profissional.

Há vários planos e unidades de análise que podem ser estudadas, de critérios que podem ser usados, bem como de conceitos que se baseiam no sentido em que as entidades se movem relativamente umas às outras. Sobre isto, Neave (1996) faz notar que, perante a complexidade do Ensino Superior, não há estados perfeitos de semelhança ou diferença absoluta, ou seja, as condições opostas a que nos referimos como “diversidade” ou “integração” existem em formas gradativas e não como formas absolutas; e que, do mesmo modo, também os processos de diversificação e de homogeneização podem ocorrer em simultâneo para as mesmas entidades, dependendo a interpretação apenas da perspectiva e do critério aplicado.

A lucidez da visão de Neave (1996) sobre o modo de “ler” a condição de semelhança ou diferença entre as instituições, e que podemos estender a outros planos de observação do Ensino Superior (desde algo mais particular, por exemplo as áreas disciplinares, a algo mais amplo, por exemplo sistemas transnacionais de organização do Ensino Superior), assume especial clareza quando se abordam fenómenos complexos de transformação de sistemas de Ensino Superior. Isto ocorre quer em termos das influências políticas, sociais, económicas e culturais, quer das interpretações próprias e consequências em matéria de missão, estruturas, valores e práticas (de ensino, de investigação, de gestão, de relação com a sociedade) institucionais, ou ainda da reciprocidade e circularidade de influências e acções.

Diversidade e elementos históricos em Portugal

A diversidade é um dos mais debatidos tópicos de investigação e de política de Ensino Superior (Reichert, 2009). No caso português, há já um conjunto de trabalhos importantes para a perceção do sistema, mas isso não significa o esgotamento do tema como campo de investigação. A mudança nas condições de existência e integração das instituições na sociedade provoca mudanças internas e sistémicas, que devem ser percebidas e avaliadas, aspeto fundamental para assegurar o ajuste e adequação permanente das instituições e do sistema. Clark (1996, p.16) aponta o Ensino Superior como um sector da sociedade ao qual a diversidade é inerente e em que o processo de criação de diversidade contribui de modo importante para a autonomia deste sector, descrito como “*a self-guiding society*”.

Apesar das diversas perspetivas sob as quais a diversidade pode ser apreciada e do carácter inovador de muitas mudanças que ocorrem no âmbito da diversificação e da diferenciação, o elemento essencial da análise, a existência de diferença, acompanha o “Ensino Superior” há séculos (Neave, 2000). Os fenómenos actuais de mudança no Ensino Superior relacionados com a diversidade, e salvaguardadas as diferentes condições materiais, sociais e económicas entre os vários momentos históricos, não são mais do que processos históricos básicos de adaptação, embora estas transformações ocorram de um modo mais acelerado. Para Neave (2000), a diversidade, enquanto conceito aplicado e discutido, começa no limite da definição mais clássica de academia e da diversidade institucional. Essa diversidade manifestava-se no carácter sagrado ou profano e no carácter puro ou aplicado do conhecimento. Encontram-se exemplos no caso português, na reforma do ensino levada a efeito por Passos Manuel, na criação em 1836 das Escolas Médico-Cirúrgicas, em Lisboa e no Porto (Carvalho, 2008) e na criação em 1837 da Escola Politécnica de Lisboa e da Academia Politécnica do Porto, destinadas à formação superior geral e à formação complementar para as “profissões científicas”, que incluíam a engenharia (Carvalho, 2008), mantidas à parte da Universidade tradicional. O ensino técnico é valorizado através da criação em 1852 de Escolas Técnicas (industriais, comerciais e agrícolas) em Lisboa e no Porto (Carvalho, 2008). Já na República, uma nova reforma em 1911 faz ascender ao Ensino Superior uma parte das formações daquelas instituições. As duas instituições politécnicas são convertidas em Faculdades de Ciências (Carvalho, 2008), enquanto uma parte

das formações ministradas nas Escolas Técnicas passam para novas instituições (o Instituto Superior Técnico, em Lisboa; a Faculdade Técnica, mais tarde Faculdade de Engenharia, no Porto) (Carvalho, 2008). Este processo é crucial para a integração política pelo Estado e para a legitimação das universidades portuguesas através da articulação das ideias de Modernidade e de serviço público (Magalhães, 2004).

Tenha sido por conveniência absoluta de desenvolvimento cultural e social do país, por conveniência de criar mão-de-obra especializada para o desenvolvimento económico, ou tão simplesmente para dar resposta à pressão gerada pela crescente mobilização política e cultural da população académica, como descreve Stoer (1983), o início da década de 70, do século XX, assiste ao lançamento, em Portugal, de uma reforma do Ensino Superior que culmina um conjunto de propostas e debates surgidos ao longo dos anos 50 e 60. Na proposta de reforma surgida em 1971 a diversidade está presente, afirmando-se que “a diversidade de estabelecimentos que se projecta neste sector irá proporcionar uma selecção mais criteriosa daqueles [estabelecimentos] que, relativamente a cada região do território, melhor se adequem às necessidades que se façam sentir” (Ministério da Educação Nacional, 1971, p.7).

Em 25 de Abril de 1974, aconteceu uma importante revolução política do país. Não foi apenas uma mudança de Governo, foi uma mudança de regime político e de forma de viver. Mas, a antiga instituição, a Universidade, resistiu. Por entre o conflito que opunha a “revolução” e as “forças da reacção”, ela sobreviveu: procurou conciliar o que, por vezes, parecia inconciliável, ajustou-se e transformou-se, mas sem perder os seus valores mais profundos, que atravessam regimes e gerações. Neave e Amaral (2012) realçam o carácter excepcional e, de certo modo, pioneiro da transformação do sistema em Portugal após a revolução. O modo como ocorreu e a forma que tomou resultaram de duas condições: o elevado nível de consenso manifestado entre a direita e a esquerda política, num esforço coletivo para um bem comum; a contenção do Estado no exercício do seu poder e a abertura à participação democrática dos agentes do sistema.

O tema e o fundamento do estudo

O tópico central deste trabalho é a evolução da diversidade do sistema de Ensino Superior em Portugal, desde a revolução de 1974. A realização desta investigação e da Tese é um desafio que parte do reconhecimento da complexidade do sistema de Ensino Superior, sobretudo com base no exercício de funções de docência e de gestão no sistema, e da importância de conhecer mais e melhor “o” sistema de Ensino Superior, no que ele “é” e nas relações com o(s) quadro(s) político(s) do país.

Desde a implementação do sistema binário no Ensino Superior em Portugal, e à medida que o sistema se foi expandindo em número de instituições e de estudantes, foram perceptíveis mudanças na diversidade do sistema. Contudo, está por esclarecer se há coerência entre o discurso político e o modo como a diversidade evoluiu no sistema, nas últimas quatro décadas.

A investigação feita sobre o Ensino Superior português tem enfatizado alguns tópicos: a expansão quantitativa, em termos de oferta, de procura e de acesso, centrada particularmente nas

áreas de formação; a dispersão geográfica dos estabelecimentos, sobretudo com base em estudos transversais; a caracterização dos estudantes e da sua origem em termos de grupos sócio-económicos das famílias. Alguns estudos têm abordado fases de desenvolvimento do sistema estabelecendo a relação com contextos políticos de governação. Contudo, consideramos que existe uma lacuna na análise longitudinal do sistema: o confronto entre indicadores de diversidade e o quadro político e ideológico no exercício do poder governativo, de modo a permitir esclarecer se a diversidade é argumento no discurso político e se esse argumento é corroborado pelas iniciativas jurídicas e pela diversidade efetiva do sistema. Cremos, assim, que faltava um estudo agregador de três elementos sequenciais no processo político: (1) a intenção, (2) a decisão e (3) a concretização. A intenção, procuramos na expressão do manifesto programático de cada Governo. Ao contrário do manifesto partidário com fins eleitorais, um Programa de Governo é um documento que requer aprovação parlamentar e fica sujeito a escrutínio político acerca do seu cumprimento. A decisão é traduzida pela produção legislativa e pelo quadro jurídico que determina a vida do sistema e das suas instituições. A concretização envolve o cumprimento de normas legais e a reintrepretação que as instituições fazem das normas externas, dentro da amplitude que o quadro jurídico permite.

A partir da análise teórica sobre as condições de desenvolvimento do sistema de Ensino Superior, do conhecimento acerca do processo de expansão do sistema em Portugal e da lacuna de investigação identificada, emerge o problema central, a que esta investigação dá um contributo de esclarecimento: saber se há concordância, ou discordância, entre a forma como a diversidade evoluiu no sistema de Ensino Superior, em Portugal, nas últimas quatro décadas, e os discursos políticos acerca da diversidade. O problema de investigação envolve duas preocupações, conforme a tipologia de Onwegbuzie e Leech (2006): (1) uma preocupação com carácter descritivo, relativa aos níveis de diversidade do sistema; (2) uma preocupação interpretativa da diversidade no contexto político. Por isso, a partir do problema central do trabalho, estabelecemos dois objetivos gerais: (A) identificar diferentes períodos de expressão da diversidade do Ensino Superior; e (B) interpretar a evolução da diversidade do Ensino Superior, em Portugal, a partir das relações com um conjunto de fatores do ambiente político e social, incluindo a corrente ideológica no poder e as consequentes iniciativas jurídicas que afetam o Ensino Superior.

A metodologia do trabalho

As questões de investigação refletem o problema que orienta a investigação (Onwegbuzie e Leech, 2006) e servem para formar um quadro de referência para a investigação, que ajuda o investigador a organizar o estudo e que lhe confere relevância temática, sentido estratégico e coerência metodológica; servem para delimitar o estudo, definindo os seus limites; e servem para definir o tipo de dados que devem ser colhidos. As questões que formulamos e que procuram orientar o estudo são as seguintes: (1) como evoluiu a diversidade no sistema? – a concretização da diversidade do sistema; (2) a diversidade é um elemento organizador do discurso nas propostas políticas dos Governos? – a intenção manifestada; (3) os elementos do quadro jurídico

de regulação do Ensino Superior são favoráveis à diversidade? – a expressão legislativa da decisão política; e (4) qual a relação entre o quadro ideológico no poder e a evolução da diversidade? – a coerência entre os outros elementos estudados.

Temos consciência das limitações de qualquer metodologia de investigação e, ainda mais, do risco que advém de tentar aplicar, a um campo de estudo, métodos desenvolvidos sobre pressupostos e condições próprios de outro campo. Ciente desses riscos e limitações, procuramos encontrar uma estrutura e um conjunto misto e coerente de métodos para desenvolver o nosso trabalho. A abordagem mista combina metodologias quantitativas e qualitativas, de um modo integrado e coerente e não apenas como um somatório da recolha e análise autónoma dos dois tipos de dados (Creswell, 2007). A abordagem qualitativa é usada para a análise documental dos Programas de Governo e da legislação produzida. Quanto à abordagem quantitativa, fomos influenciados pelos trabalhos de Jeröen Huisman. A sua adaptação de conceitos dos sistemas biológicos e da ecologia, com as suas espécies, à descrição do sistema de Ensino Superior, com as instituições, é bastante sedutora pela oportunidade de cruzar disciplinas de base para ler outros campos e realidades, e pelo exercício permanente de flexibilidade entre a posição de observação dos detalhes e a posição de visão da paisagem e de integração das partes. Por razões funcionais, dividimos o trabalho em três estudos, os quais cobrem as três vertentes de construção da diversidade do sistema que quisemos apreciar: análise de Programas de Governo – a intenção; quadro jurídico do Ensino Superior – a decisão; e quantificação da diversidade sistémica – a concretização. A coerência entre os três aspetos é tratada na discussão dos resultados. Assim, nos capítulos seguintes desenvolvemos uma ideia centrada na visão do Ensino Superior como sistema político e elemento do funcionamento político da sociedade portuguesa contemporânea.

O contributo do trabalho

Este estudo pretende dar um contributo para o conhecimento sobre o tema e para a resposta à dúvida de coerência, na medida em que traça uma descrição da evolução da diversidade do sistema, em contexto com o quadro político da sociedade portuguesa e o enquadramento jurídico no campo do Ensino Superior.

Amaral e Magalhães (2007a) identificam três orientações para os projetos de investigação em educação: o projeto centrado na perspetiva da intervenção social, de melhoria de condições de vida; o projeto de análise política, para apoio à decisão, centrado nos modos de aumentar a eficiência na implementação de políticas e a eficácia da sua concretização; o projeto de ciências sociais, centrado no desenvolvimento de explicações sobre os fenómenos. Como afirmam os mesmos autores, a deriva para a prática (*practical drift*) constitui um obstáculo à construção de teorias explicativas. Daqui resulta uma mudança, em termos de campos de investigação, da investigação *do* Ensino Superior (*research of*) para a investigação *para* o Ensino Superior (*research for*). Enquanto a primeira se foca no exame e análise dos processos e transformações que ocorrem no Ensino Superior, bem como nos efeitos desses processos, a segunda tem carácter funcional no apoio aos decisores políticos, aos administradores e aos gestores (Amaral &

Magalhães, 2007a). Esta mudança no foco da investigação está associada à consolidação do Ensino Superior de massas e à valorização de aspetos relacionados com a gestão das instituições e do sistema. Teichler (2003) refere-se a um carácter utilitário e estratégico da investigação.

A intenção interpretativa assumida por este estudo permite caracterizá-lo como um projeto de ciências sociais, na medida em que centra o seu interesse primariamente na compreensão e interpretação de um processo. Contudo, não excluimos outro valor complementar na medida em que seja um contributo para antecipar ou prever resultados de opções políticas atuais de acordo com possíveis padrões político-ideológicos.

A estrutura da tese

A Tese está estruturalmente organizada em duas partes.

A primeira parte, que intitulamos “Conceitos fundamentais em torno da política e diversidade no Ensino Superior”, corresponde a uma revisão da literatura e de conceitos. Nesta parte, organizada em três capítulos, procuramos esclarecer conceitos teóricos que subjazem a todo o estudo empírico, identificar abordagens interpretativas da relação entre política e Ensino Superior, e perceber os antecedentes e o contexto político nacional em que se gerou a transformação no sistema português. O capítulo 1, “Ensino Superior: do sistema ao ambiente político”, aborda dois tópicos. Desde logo, o conceito de sistema, que consideramos fundamental para descrever a estrutura e para compreender a teia de relações e influências entre os elementos de um sistema e entre estes e outros elementos externos. De modo complementar, procura-se tornar claro o interesse da aplicação daquele conceito ao Ensino Superior. O segundo tópico refere-se à concepção do Ensino Superior como sistema com carácter político. As relações internas no sistema podem ser interpretadas com base no conflito e negociação política, e o Ensino Superior é um campo de ação política em que se cruzam interesses de governação e de diversos sectores da sociedade, da economia e da cultura. No capítulo 2, “A diversidade no Ensino Superior”, procuramos esclarecer o conceito de diversidade aplicado ao Ensino Superior, as perspetivas em que pode ser apreciada, as formas como pode evoluir e os argumentos que são invocados para a justificar ou contariar. O capítulo 3, “Ensino Superior e diversidade em Portugal” centra-se nas condições existentes em Portugal e nos argumentos que justificaram o processo de reforma do sistema de Ensino Superior a partir do início dos anos 70, dando origem à forma atual.

A segunda parte da Tese consiste na “Investigação empírica” e engloba três Capítulos.

O capítulo 4 descreve a “Metodologia da investigação empírica”. Para além dos aspetos metodológicos gerais do trabalho, são descritos com mais detalhe os três estudos realizados. O capítulo 5 procede à “Apresentação de resultados”. Optamos pela apresentação segundo um critério cronológico e por bloco governativo, de acordo com características político-partidárias partilhas por sucessivos Governos. No capítulo 6 é feita a “Discussão dos resultados”, a partir da integração dos resultados dos três estudos realizados. Por fim, o trabalho conclui-se com o capítulo 7, “Conclusões”, onde também inserimos alguns desafios de investigação que nos parecem emergir deste trabalho.

POLÍTICA E DIVERSIDADE NO ENSINO SUPERIOR
UMA REVISÃO DE CONCEITOS

Capítulo 1

Ensino Superior: do sistema ao ambiente político

First, we must find out “the nature of the beast”: what is meant by “system”, and how systems are realized at the various levels of the world of observation. [...] an object (and in particular a system) is definable only by its cohesion in a broad sense, that is, the interactions of the component elements. In this sense, an ecosystem or social system is just as “real” as an individual plant, animal, or human being, [...].

(Ludwig von Bertalanffy, 1972)

A literatura sobre o Ensino Superior é atravessada por um conjunto de conceitos que são centrais nos processos de descrição e explicação do próprio Ensino Superior. Para assegurar a legibilidade e a partilha de sentidos e do conhecimento gerado, entre todos os atores, *stakeholders* e investigadores é importante que sejam claramente definidos esses conceitos. Esta preocupação tem de estar subjacente a toda a investigação sobre o Ensino Superior em dois campos de análise. Um, na perspetiva da investigação reflexiva, centrada na análise dos processos e transformações que ocorrem nessa área e na análise dos seus efeitos. Outro é na perspetiva da investigação utilitária, focada na necessidade de produzir recomendações e fornecer aos decisores e gestores políticos e institucionais informação relevante para orientar os processos de decisão política e de governação institucional (Amaral & Magalhães, 2007a; Teichler, 2005a).

Ao longo deste trabalho, há vários elementos conceptuais que consideramos importantes para compreender a evolução do Ensino Superior em Portugal no período histórico contemplado: o Ensino Superior como *sistema*; o sistema de Ensino Superior como área e instrumento de *política*; e a *diversidade* como elemento de caracterização do sistema de Ensino Superior.

A ideia do Ensino Superior como sistema é importante por três razões. Primeiro, porque a perceção de sistema e os modos como o conjunto das Instituições de Ensino Superior se estruturam internamente, se organizam e relacionam a nível nacional, não é intemporal, mas é uma construção ligada ao próprio período histórico abordado. A diversidade formal assumida pelo sistema, nomeadamente no caso das instituições e da sua tipificação sectorial, é um produto de visões dos académicos e da sociedade em geral num dado contexto social, cultural e político. No âmbito desta Tese, interessa observar a apropriação do Ensino Superior como argumento e instrumento político tendo em vista a criação de um modelo de sociedade. Segundo, porque a conceção de sistema, com as suas entidades estruturadas segundo uma linha de complexidade variável, permite a coexistência de múltiplos e distintos interesses, e a condição de sistema aberto faz dele um campo de discussão política e um instrumento de políticas sociais e económicas. Terceiro, pela capacidade de compreender e antecipar os efeitos da exposição ao ambiente social,

económico e, de modo mais direto, ao ambiente político e ao consequente quadro legislativo do país, seja por opções político-partidárias, seja por compromissos internacionais.

Neste capítulo abordamos alguns conceitos gerais que subjazem aos discursos correntes sobre o Ensino Superior, embora por vezes o seu significado seja mais tácito do que objetivo e, deste modo, potencialmente gerador de ambiguidade. Assim, abordaremos a definição de sistema e alguns conceitos associados, bem como a ideia de Ensino Superior como sistema. O interesse pode ser sintetizado em duas questões: o que faz do “sistema de Ensino Superior” um *sistema*? Como é que essa condição contribui para a vida e a sustentabilidade do Ensino Superior?

Abordamos, também, alguns elementos caracterizadores das ideologias e dos regimes políticos de governação. O posicionamento e o exercício do poder pelos partidos políticos têm influência sobre as circunstâncias que determinam formas de organização, recursos disponíveis e prioridades de apoio no funcionamento das instituições e do sistema. O interesse sintetiza-se nas seguintes questões: Que interesse tem o Ensino Superior para a *política*? Que interesse tem a política para o Ensino Superior?

1.1. O Ensino Superior como sistema

O discurso sobre o “Ensino Superior”, enquanto agregado de entidades ou organizações que lhe dão existência concreta, é atravessado pela sua apresentação como “sistema”.

Johnson, Kast, e Rosenzweig (1964) definem um *sistema* como um todo organizado e complexo, um conjunto ou combinação de partes que formam um todo complexo e unitário. Ackoff (1971) descreve o sistema como um conjunto de elementos interrelacionados, ou seja, pelos seus elementos mas também pelo conjunto de relações estabelecidas entre eles. Todos os elementos, qualquer que seja o seu número, estão direta ou indiretamente interligados e em comunicação. Daqui resulta o que Bertalanffy (1972) considera ser a ideia central de *sistema* que é a posse de uma identidade e de propriedades que superam a estrita soma das suas partes e das respetivas propriedades individuais. A conjugação da soma das partes com a especificidade das interações e o produto dessas relações adquire um significado e atribui identidade ao sistema (Bertalanffy, 1972; Breidbach & Jost, 2006). A visão em sistema é organizadora pelos elementos estruturais e pelas múltiplas relações entre as partes e permite reconhecer a localização e a função de cada um dos seus elementos constituintes. Contudo, não confunde a concepção integradora do sistema com a possibilidade de fracionamento analítico dos fenómenos (sociais, comportamentais, biológicos, etc.), como meio de acesso ao seu conhecimento (Bertalanffy, 1972). O sistema é um modelo de natureza geral, uma analogia conceptual de propriedades comuns a diversas entidades, que podem ser abordadas por disciplinas científicas distintas (Bertalanffy, 1972).

A identidade de um sistema pressupõe a sua distinção relativamente a outros espaços, formas ou funções, que no seu conjunto podem ser apontados como o seu ambiente. O ambiente

do sistema é, assim, um conjunto de elementos que não fazem parte dele, mas uma mudança em qualquer desses elementos ou variáveis produz uma mudança no estado do sistema (Ackoff, 1971). A existência de um sistema e de um ambiente implica a noção de limites ou fronteiras do sistema, que contribuem para definir a sua identidade. Estes limites podem ser mais ou menos rígidos e mais ou menos permeáveis a interações entre os componentes do sistema e o ambiente (Kast & Rosenzweig, 1972).

Quanto maior o número de elementos do sistema, mais complexo é o quadro de influências entre esses elementos e entre eles e o ambiente e, deste modo, mais difícil é prever o comportamento do sistema (Eidelson, 1997). Um sistema complexo desenvolve-se a partir de sistemas mais simples de modo mais rápido se houver formas intermédias estáveis e o resultado é o estabelecimento de uma hierarquia (Simon, 1962). Cada elemento do sistema mantém autonomia na sua função e a capacidade de gerar respostas individualizadas a estímulos locais (Eidelson, 1997). As partes do sistema preservam a sua identidade e podem reagir de modo distinto (ou não reagir) e com diferente intensidade a um dado estímulo (Glassman, 1973).

Numa escala de complexidade dos sistemas, Boulding (1956) classifica o sistema social, correspondente ao nível das organizações, como um dos níveis mais complexos. Aldrich (1999) define a *organização* como um sistema socialmente construído de atividade humana, orientada para uma meta e com limites face a um ambiente externo. Esta definição concilia a ênfase de Ackoff (1971) na existência de metas comuns e partilhadas pelos elementos do sistema e de Johnson et al. (1964) nos limites e relações com o ambiente. A organização existe com uma missão, cuja concretização vai além da capacidade de cada indivíduo. Essa missão gera uma ação coletiva e concertada para a concretização de uma meta comum para a entidade, embora os membros possam participar em função de objetivos próprios e até estarem indiferentes à finalidade global da organização (Aldrich, 1999).

As organizações são sistemas dinâmicos, em evolução e adaptativos, pois têm de ser capazes de produzir mudanças rápidas em resposta a mudanças no ambiente. Estas mudanças ocorrem geralmente fora do controlo das próprias organizações e incluem aspetos como a competição, o estado da economia, fatores socioculturais e demográficos, fatores políticos e legais e as tecnologias disponíveis (Amagoh, 2008). Neste contexto, os sistemas complexos (Gell-Mann, 1964) como as organizações revelam uma propriedade significativa para a sua existência: a capacidade de recolher e guardar conhecimento que depois aplicam nos processos de auto-reorganização e de adaptação, ou seja, a capacidade de aprender (Amagoh, 2008; Dooley, 1997; Eidelson, 1997). Outra propriedade associada a uma organização, como sistema, é a expressão de *equifinalidade*, que se refere à capacidade do sistema atingir os mesmos resultados a partir de condições iniciais distintas e mediante percursos diferentes (Kast & Rosenzweig, 1972; Ashmos & Huber, 1987). Outra propriedade das organizações como sistemas inclui a existência de, pelo menos, um elemento com a função de controlo e decisão (Ackoff, 1971; Ashmos & Huber, 1987), o que permite manter o comportamento do sistema focado numa meta desejada (Dooley, 1997). Os sistemas complexos manifestam a capacidade de se auto-organizarem em níveis não

centralizados e os processos de retroalimentação geram um processo global de controlo coletivo, independente de um controlo central e unitário do sistema (Eidelson, 1997). Finalmente, verifica-se a existência de mecanismos de comunicação entre os componentes (Ackoff, 1971) e de processamento de informação (Ashmos & Huber, 1987).

A partir dos trabalhos de Kast e Rosenzweig, Birnbaum (1983) define um *sistema de Ensino Superior* como um sistema formado por instituições individuais e inserido num supra-sistema que inclui o ambiente social, político e económico. De modo muito semelhante, Van Vught (1996) define o sistema de Ensino Superior como um sistema constituído por organizações de Ensino Superior individuais, inseridas num ambiente que inclui as condições sociais, políticas e económicas em que aquelas organizações têm de operar. Teichler (2004) refere-se às instituições de Ensino Superior como subunidades do sistema, mas não as reconhece como auto-sustentáveis. Estas entidades são consideradas por Teichler como integradas em quadros de expectativas sociais, em quadros de regulação e em relações de cooperação ou competição, acentuando ainda mais o papel do contexto social e político na caracterização do sistema.

A noção de hierarquia e complexidade estrutural permite compreender como um dado elemento estrutural de um sistema, como uma organização, pode ser, ele mesmo, um sistema formado por outros elementos de menor dimensão ou complexidade (Boulding, 1956). A abordagem dos sistemas segundo uma hierarquia de complexidade permite a ideia de agregados de elementos internos com características comuns e entre os quais se estabelecem interrelações, formando *subsistemas* (Kast & Rosenzweig, 1972). No caso do *sistema de Ensino Superior*, os seus elementos de constituição são organizações sociais, as Instituições de Ensino Superior. Um dos aspetos mais admiráveis destas instituições e do sistema é a sua capacidade de se manterem “vivas” e prosseguir uma missão essencial, mesmo que tenham de mudar a forma, de reformular os objetivos estratégicos e de se ajustar a ambientes diferentes. No mesmo contexto, reserva-se o termo *subsistema* para agregados de instituições que partilham características que definem a natureza da formação ministrada, ou seja, a determinação operacional do subsistema decorre de finalidades de ordem pedagógica e sócio-profissional da educação.

A ideia de complexidade diferenciada dos sistemas e a possibilidade de estabelecimento de uma hierarquia de complexidade crescente obrigam a uma grande objetividade ao determinar o sistema em estudo e o nível de análise, sem saltar de forma indiscriminada ou arbitrária entre níveis de análise, como meio para reduzir a ambiguidade das análises (Kast & Rosenzweig, 1972). Sem prejuízo da visão global sobre o sistema, obriga a um esforço para ser exato na definição e preciso nas abordagens em cada estudo aceitando a ideia de os sistemas poderem ser classificados com base em propriedades comuns e a crença de que os sistemas de cada nível possuem não apenas as propriedades comuns a esse nível mas também incorporam propriedades dos subsistemas de nível inferior (Ashmos & Huber, 1987). Birnbaum e Van Vught, acerca do sistema de Ensino Superior, assim como Kast e Rosenzweig, apontam três níveis de análise: (1) o subsistema (neste caso entendido como cada Instituição de Ensino Superior considerada individualmente), (2) o sistema (a que corresponde o sistema nacional que engloba as várias

instituições) e (3) um supra-sistema que engloba o ambiente onde se insere o sistema. Se adotarmos de modo complementar a perspectiva de agregados de complexidade crescente, podemos ainda pensar num macro-sistema internacional (Eidelson, 1997). Nas condições atuais de organização e gestão do Ensino Superior na Europa, este macro-sistema poderá ser identificado como o “Espaço Europeu de Ensino Superior”. Uma perspectiva de autores revistos por Machado-Taylor (2011) refere-se a um hiper-sistema resultante da interação daqueles três níveis sistémicos. Outra perspectiva sobre a posição do sistema de Ensino Superior, numa sequência de complexidade crescente e numa teia de relações entre múltiplas entidades, é revista a partir de outros autores por Magalhães (2004) ao considerar o Ensino Superior como um subsistema do sistema educativo nacional, que engloba as instituições educativas de outros níveis de ensino.

A atenção dada ao ambiente ou contexto, por Birnbaum (1983) e Van Vught (1996), salienta a característica de sistema aberto do Ensino Superior. Como tal, é sensível ao ambiente, do qual recebe *inputs* na forma de estudantes, docentes e investigadores, financiamento e outros recursos, e é reativo, na medida em que transforma os recursos em produtos (*outputs*) que devolve ao ambiente na forma de diplomados, resultados de investigação e apoio consultivo.

Na tentativa de estabelecer uma definição operacional de *sistema de Ensino Superior* Clark (1983) alterna entre um sentido mais restrito e um sentido mais amplo. No primeiro caso, refere-se a um agregado de entidades formais, incluindo as instituições que operacionalizam o ensino e a investigação, e as entidades e mecanismos formais de coordenação (como os órgãos do Estado com tutela sobre o Ensino Superior). Num sentido mais amplo, o sistema de Ensino Superior inclui todos os outros elementos, mesmo externos às Instituições, não permanentes e não diretamente envolvidos nos processos de ensino e investigação, mas cuja ação tenha influência no Ensino Superior. Clark (1983) também faz notar como os limites do sistema se podem contrair ou expandir ao longo do tempo e em função das situações em análise. Esta visão permite aceitar como partes do próprio sistema todos aqueles indivíduos e entidades que se dividem entre uma participação limitada no Ensino Superior e a dedicação a outros assuntos e sectores da sociedade. Ao mesmo tempo, permite acomodar melhor as particularidades das tarefas e do trabalho académico e institucional em análise (Clark, 1983).

Birnbaum (1983) argumenta que um sistema pouco coeso é mais sensível à diversidade dos problemas e necessidades das instituições e das sociedades e mais capaz de encontrar na sua própria diversidade uma resposta específica para esses problemas. Tal permite maior capacidade de manter a estabilidade e integridade e de resistir às adversidades. A estabilidade manifestada pelo sistema como um todo (nível macro) resulta de uma multiplicidade de dinâmicas que ocorrem em cada momento entre os seus elementos (nível micro), pelo que, embora cada elemento aja de acordo com o seu interesse, o sistema desloca-se coletivamente num dado sentido (Dooley, 1997; Eidelson, 1997). Gera-se uma estrutura cujas partes podem reagir de modo distinto às pressões externas, podendo absorver uma pressão externa elevada numas partes, enquanto outras partes são facilmente alteradas por efeito de pequenas pressões externas (Eidelson, 1997). A estabilidade não significa imutabilidade absoluta. Um sistema complexo tem

capacidade adaptativa, pode adotar comportamentos que assegurem maior possibilidade de sobrevivência, face a mudanças no seu ambiente que possam reduzir a eficiência do sistema. Essa adaptação pode envolver mudança interna no sistema ou atuação sobre o seu ambiente, modificando-o (Eidelson, 1997). À medida que as mudanças vão acontecendo nos níveis micro do sistema o sistema é “empurrado” num dado sentido, e o sistema mantém as suas características e desintegra-se ou reorganiza-se e muda emergindo novas propriedades (Amagoh, 2008; Eidelson, 1997). Os sistemas revelam a capacidade de recolher e guardar conhecimento que depois aplicam nos processos de auto-reorganização e de adaptação, a capacidade de aprender (Amagoh, 2008; Dooley Johnson, & Bush, 1995; Dooley, 1997; Eidelson, 1997).

Birnbaum (1983) afirma que um sistema de Ensino Superior requer dois mecanismos essenciais: (1) coordenação do todo e (2) diferenciação das partes. Neste sentido, tem de existir um processo de coordenação dos elementos constituintes do sistema, o que pode ocorrer de modo formal e estruturado através do Estado ou de modo mais informal, por exemplo através da influência de associações profissionais. Como segunda condição, um sistema só existe se as partes forem de algum modo distintas entre si, especializadas em determinadas atividades e capazes de responder a necessidades específicas da própria instituição e da sociedade, o que se manifesta na diversidade institucional. A diversidade institucional, traduzida na pluralidade de instituições no seio do sistema, um grande número de instituições diferentes e interdependentes, é vista por Birnbaum (1983) como fundamental para dar resposta a problemas e necessidades das instituições e das sociedades, e como garantia de integridade e estabilidade do sistema.

A ideia de Ensino Superior como sistema é um aspeto fundamental para a compreensão e avaliação do modo como se estrutura e interage o conjunto das entidades que lhe dão corpo, bem como os agentes que as habitam. Aquelas entidades manifestam características que fazem delas instituições. Estas e, por efeito agregado, todo o sistema, não são imutáveis e não são indiferentes aos contextos sociais, políticos, económicos e culturais. Ocorrem mudanças na perceção sobre a missão das instituições e as suas funções na sociedade, bem como mudanças no modo como se organiza a educação e formação académica decorrentes de múltiplas influências e contextos. As instituições têm uma estrutura com limites físicos e funcionais e estabelecem relações com outras entidades semelhantes e que desempenham funções do mesmo tipo, com entidades com outros níveis de complexidade mas que também desempenham funções justificadas e direcionadas para os mesmos beneficiários (por exemplo, estruturas de coordenação sectorial), e com entidades cuja missão primordial é independente do Ensino Superior, mas com as quais há troca de influências e partilha de interesses e recursos (como a indústria). As relações criam uma rede tridimensional que assegura a integração do funcionamento das entidades, as quais funcionam como nós dessa rede, ou como aglomerados ou regiões de nós da rede. Nessa cartografia funcional e de partilha de características é possível identificar grupos de instituições que constituem sectores ou sistemas dentro do sistema nacional. Por sua vez, este não existe isolado na comunidade internacional e, por isso, integra-se numa comunidade mundial que partilha valores, missões, objetivos, recursos e métodos. É esta condição que justifica e suporta a ideia de Ensino Superior como sistema.

Quanto à forma estrutural e legal do sistema, Peter Scott (1995) desenvolveu uma classificação que contempla quatro tipos fundamentais de sistemas:

- *Sistema dual* – Há uma separação formal entre Universidades e outras formas de ensino pós-secundário e vocacional, tendo as Universidades geralmente um estatuto académico superior.
- *Sistema binário* – Há uma separação formal entre um subsistema universitário e um subsistema com carácter mais profissionalizante, mas os dois têm um estatuto legal do mesmo nível, dentro do sistema de Ensino Superior.
- *Sistema unitário ou unificado* – Todo o Ensino Superior está integrado, embora as instituições possam estar orientadas para tipos de ensino e atividades profissionais distintas.
- *Sistema estratificado* – Sistema integrado mas em que as instituições estão organizadas de forma clara segundo uma hierarquia baseada em critérios definidos.

A partir da análise histórica de vários sistemas nacionais, Scott (1995) mostra como aqueles quatro tipos são intermutáveis, quer do ponto de vista formal, por meio de disposição legais, sobretudo em resposta a mudanças nas condições externas que forçam a reorganização de um sistema, quer em termos das condições internas do sistema, que conduzem a um ajustamento na relação entre as instituições.

O conceito de sistema deixa em aberto a possibilidade de múltiplas perspetivas quanto aos seus limites, o que permite diversas operacionalizações na sua leitura e investigação. Assumindo-se o Ensino Superior como um sistema, há dois interesses fundamentais na sua análise. Desde logo, a procura de um quadro de características das organizações e do conjunto integrado que permitam a sua identificação como sistema em cada momento de observação. Ao mesmo tempo, procura-se encontrar características comuns às diversas formas que aquelas organizações e o sistema possam ir assumindo ao longo do tempo histórico, ou seja, que permitam ter uma perceção da sua sequência evolutiva mantendo, no entanto, a sua identidade.

Outro interesse centra-se na tentativa de identificar fatores que condicionam a forma original e que, depois, determinam o modo como essas organizações e o sistema evoluem. A necessidade de compreender os processos de desenvolvimento interno e as dinâmicas relacionais das organizações permite a existência de vários modelos teóricos que recorrem a metáforas como instrumentos de pensamento e análise da realidade ou seja, como uma forma de ampliar a capacidade de análise crítica das organizações (Morgan, 1986) e, em última instância, do sistema em que essas organizações se inserem. Para a análise é útil e frequente na literatura o recurso a metáforas inspiradas no mundo físico-químico, no mundo biológico ou mesmo na mitologia. Porém, é preciso um extremo cuidado no sentido de evitar a transformação de metáforas sedutoras em “realidades” sociais. O mesmo se passa com a utilização de esquemas interpretativos, que são formas de auxiliar a nossa perceção e visualização de um quadro de elementos e relações, mas que reduzem a realidade a uma síntese. Morgan (1986) descreve várias metáforas, mas destacamos duas: (1) a abordagem da organização tendo por base a metáfora biológica, o que envolve a noção de “espécie” organizacional, o efeito do ambiente sobre cada organização e a evolução da estrutura populacional de organizações num dado domínio; e

(2) a metáfora do sistema político, que considera que perante um conjunto mais ou menos diverso de interesses das pessoas, a política é um meio de a sociedade providenciar e reconciliar as diferenças através da negociação e uma parte essencial da vida das organizações, que permite o reconhecimento dos vários interesses e a sobrevivência da organização.

As Instituições de Ensino Superior são organizações e, como tal, sistemas complexos, com elementos internos em permanente interação entre si e com o ambiente. Mas elas são, também, entidades geradas sob a influência de quadros de valores e normas que são integrados no seu normal funcionamento, o que faz delas instituições legitimadas no contexto social. O funcionamento conjunto e integrado destas instituições gera uma nova realidade: o sistema de Ensino Superior. A forma e o modo como funciona este sistema resultam da conjugação de pelo menos três elementos: as instituições, (pelo menos) um elemento de controlo ou regulação (que pode estar mais ou menos dispersa entre o Estado e o mercado), e outros elementos externos ou ambientais, que podem exercer influência por via técnica, política ou económica.

1.2. A política e o Ensino Superior

O discurso político é marcado pelo confronto entre perspetivas de análise da sociedade como produto das relações humanas, entre visões de uma forma “ideal” ou, na impossibilidade pragmática de alcançar tal desígnio, entre visões de uma forma evolutivamente mais desenvolvida de sociedade, e entre formas desejáveis de governo da sociedade. Um dos modelos de governação no Ensino Superior, identificado por Baldrige (1971) é o modelo político, um modelo de análise das instituições de Ensino Superior desenvolvido em finais dos anos 60, do século XX. Burton Clark (1983) considera que a autoridade política é uma forma legítima de poder, dentro e no contexto envolvente do Ensino Superior. Esta visão política dos processos relacionais que estão subjacentes ao funcionamento interno e à governação das instituições tem continuidade, em termos sistémicos, com o quadro de relações que se estabelecem entre as instituições e entre elas e o poder político do Estado. Deste modo, do modelo político de governação das instituições podemos passar para a visão do sistema como elemento de interesse político para a sociedade e para os seus agentes de governo. Burton Clark (1983) faz notar como o Ensino Superior é uma matéria a que é reconhecido grande interesse nas políticas públicas nacionais e na governação.

O estudo do Ensino Superior, em particular a interpretação dos fenómenos evolutivos e dos processos funcionais, pode ser feito com base numa perspetiva de sistema político e concretizada nos vários níveis de organização estrutural do sistema. A perceção do Ensino Superior como sistema político é útil para várias análises:

- Para estudar a influência que o ambiente político nacional exerce sobre o Ensino Superior (por exemplo, as consequências da legislação produzida e dos recursos financeiros disponíveis, em diferentes contextos ideológicos de exercício do poder do Estado).

- Para a análise da estrutura e funcionamento, bem como das mudanças que se podem registar ao longo do tempo num dado país e para comparação entre países.
- Para compreender os sistemas nacionais de Ensino Superior em quadros mais amplos de funcionamento do Ensino Superior (como acontece em processos transnacionais ou globais de ajustamento das orientações sobre a estrutura e funcionamento do Ensino Superior).

1.2.1. Ideologias políticas e regimes de governação

O conceito de *ideologia* é apresentado por Heywood (2000) como um conjunto mais ou menos coerente de ideias que fornecem a base para algum tipo de ação política organizada. Embora seja um conceito político contestável, ou seja, sujeito a significações e interpretações diversas, tem muito interesse para a análise de políticas. De facto, segundo aquele autor, o conceito de ideologia permite uma crítica da ordem existente, na forma de uma “visão do mundo”, fornece um modelo para a sociedade e permite delinear e orientar as mudanças políticas a realizar para concretização daquele modelo. Heywood (2000) alerta para um detalhe importante: quando se faz uma análise de políticas, poder haver um enviesamento dessa análise devido aos valores ideológicos interiorizados, que o investigador transporta para a análise.

Alexander (2014) defende que as ideologias são sistemas de pensamento complexos, com uma morfologia fluida, pelo que a distinção deve ser colocada, não tanto pelo conjunto de valores e práticas, em combinações e valorizações distintas consoante a ideologia, mas mais em termos dos critérios que determinam a diferente valorização dos conceitos. Assim, propõe uma definição de *ideologia* como uma visão sobre o que deve ser pensado, dito e feito sobre políticas, em termos de um único critério: o quê ou a quem é devido algo fundamental. Tendo em consideração a complexidade do discurso e a sua organização histórica moderna, Alexander (2014) propõe uma sequência conceptual entre as que considera serem as três ideologias “major”, isto é, que são universais porque se dirigem a todos os indivíduos: liberalismo, socialismo e conservadorismo. Cada ideologia critica a lógica da, ou das ideologias anteriores, alegando que o seu critério de base é incompleto. O liberalismo parte da crítica racional a uma ordem antiga e centra-se na mudança legal com uma especificação mínima da política. O socialismo critica a velha ordem, mas também o liberalismo, e não acredita na mera mudança legal, pelo que procura uma mudança mais radical ou revolucionária ao nível da economia, da sociedade e do poder, intensificando o valor da discussão política. O conservadorismo critica as ordens anteriores, desconfia das mudanças legais e radicais e concentra-se na discussão política de modo a manter as tradições e a ordem instituída (Alexander, 2014).

Apesar da amplitude de ideologias que determinam o pensamento e a análise política, há um conjunto de ideologias que marcam o exercício governativo de modo mais intenso e duradouro nos países ocidentais, incluindo Portugal: fascismo, comunismo, socialismo, social-democracia, neoliberalismo (não é simplesmente um reavivar do liberalismo do séc. XIX, mas constitui um novo modelo de relações sociais) e conservadorismo. Cada ideologia política contém uma visão do

mundo e do “melhor” caminho para a atingir. Isso implica que cada ideologia preconize uma dada forma de governo da *res publica* e dos limites dessa governação. Para algumas ideologias a fronteira entre o domínio público comum e o domínio privado individual ou familiar é clara e sagrada; para outras ideologias aquela fronteira é ténue e reduz, em maior ou menor extensão, o domínio privado. Mas as próprias ideologias também vão sofrendo ajustes na sua realização, a partir do confronto entre a visão ideal do mundo e os contextos e a capacidade de se concretizarem. Enquanto o fascismo é um fenómeno do século XX, o liberalismo, o conservadorismo e o socialismo (apontado na forma marxista) são ideologias do século XIX (Heywood, 2007), com raízes no Iluminismo do século XVIII. No século XX foram surgindo novas formas daquelas ideologias, sobretudo decorrentes de ajustes a novos contextos sociais e a sistemas económicos (neo-conservadorismo, neo-liberalismo, ...).

Atendendo ao ambiente político e ao discurso contemporâneo em matéria de expressão ideológica, há dois campos ideológicos sobre os quais convém produzir algum esclarecimento.

O *neoliberalismo* é uma versão contemporânea do liberalismo centrada na decisão em matéria de política económica. Acentua o valor do indivíduo e do mercado, pelo que procura conseguir o recuo da intervenção do Estado, sobretudo na economia. Contém a crença no poder do sistema capitalista com um mínimo de regulação para promover eficiência, crescimento e prosperidade económica alargada. O seu argumento central é a ideia de que a “mão morta” do Estado embota a iniciativa e desencoraja o empreendedorismo e que o Governo, mesmo que bem-intencionado, tem um efeito danoso sobre os interesses dos indivíduos. Isto resulta numa preferência pela privatização, ausência de regulação económica, diminuição dos impostos e da previdência social (Heywood, 2000, 2007). As condições de disseminação de ideias no quadro da globalização, permitiram a propagação de um modelo económico que enfatiza o mercado livre e conduz a uma agenda política que preconiza os “programas de ajustamento estrutural” e acordos internacionais de mercado livre (Steger e Roy, 2010). No plano da governação, o neoliberalismo mudou a mentalidade burocrática para uma mentalidade de entidades empreendedoras, é introduzida competição nos serviços públicos, são estabelecidas metas quantitativas e são definidos planos de trabalho assentes no desempenho, o que permite estabelecer uma associação entre a adoção de ideias neoliberais e a adoção de um modo de governação e de administração pública, a “nova gestão pública” (Steger e Roy, 2010).

A *social-democracia* é apresentada por Heywood (2000, 2007) como uma posição ideológica normalmente associada ao socialismo democrático, que defende uma reforma ou humanização do sistema capitalista. No centro desta perspectiva ideológica está a tentativa de conciliar e obter um equilíbrio entre o mercado e o Estado, entre o interesse do indivíduo e o interesse da comunidade, e um compromisso entre o capitalismo, tomado como o único mecanismo confiável de gerar riqueza, e o desejo de distribuir a riqueza de acordo com princípios morais, em vez da dependência exclusiva do mercado. Trata-se de uma crença na capacidade de reformar o próprio sistema capitalista, sustentada por uma preocupação social de proteção dos sectores mais frágeis e vulneráveis da sociedade. Heywood (2007) faz notar que esta ideia de

compromisso entre duas perspetivas divergentes sobre a sociedade, esta “conversão ao mercado”, apenas é tolerável na perspetiva socialista por razões pragmáticas. A evolução da social-democracia levou Merkel & Petring (2007) a estabelecer uma distinção entre três formas de ação política social-democrata:

- Social-democracia *Tradicional* – Há uma ênfase nas políticas redistributivas. A manutenção de um mercado de trabalho muito regulado e de benefícios sociais elevados como obrigação do Estado, são defendidos pelas alas mais tradicionais e esquerdistas.
- Social-democracia *Modernizada* – Condição em que mudam as estratégias políticas, mas as metas tradicionais da social-democracia são mantidas (justiça social, segurança social e máximo emprego). O Estado-social é adaptado a um novo contexto de competitividade, mas sem substituir ou limitar as responsabilidades públicas. É acentuada a ideia de Estado-promotor, no sentido do investimento na capacitação dos cidadãos e na sua empregabilidade. Mantém-se o carácter redistributivo, promoção da pró-atividade, reforço da educação e formação tendo em vista a capacitação/reconversão dos desempregados, complementaridade de direitos e deveres, e adaptação de padrões elevados de eficiência dos serviços sociais, nomeadamente no âmbito da alocação de emprego. Introduce o conceito de “flexisegurança”.
- Social-democracia *Liberal* – As prioridades são reordenadas segundo uma linha meritocrática e de liberalização da economia. Há tendência para a substituição dos quadros de regulação por soluções de mercado, redução nos investimentos mais dispendiosos em capital humano, forte pressão para a inclusão no mercado de trabalho por interesse económico, redistribuição limitada e melhoria das contas públicas à custa de redução dos gastos.

A distinção entre as diferentes formas de social-democracia é importante pela sua proximidade ao esquema de classificação das políticas, em termos do Estado-social, proposto por Esping-Andersen (1996) e que Pennings (1999) desenvolve: (1) a via de investimento social, a “via nórdica” ou “escandinava”, de cariz eminentemente social-democrata, redistributiva; (2) a via da redução dos custos do trabalho, ou “continental”, de carácter mais conservador, e (3) a via neo-liberal, ou “anglo-saxónica”, que valoriza o mercado livre em termos económicos, a menor regulação sobre o mercado de trabalho e a limitação do Estado-social.

É preciso um grande cuidado na leitura da investigação produzida, pois o posicionamento político dos partidos e o efeito da aplicação de políticas pode variar com o país e com as circunstâncias de política interna no mesmo país. As distinções entre formas de social-democracia e entre esquemas de política social são especialmente importantes porque a interpretação da investigação feita sobre o posicionamento dos partidos em matéria de políticas sociais e económicas, com o subsequente efeito no discurso sobre o Ensino Superior, deve ter em conta as diferenças entre países e tempos históricos. Por exemplo, a social-democracia escandinava nas últimas décadas do século XX representa nesses países o espaço político que em Portugal é mais ocupado pelo partido “socialista” do que pelo partido “social-democrata”. Em vários trabalhos, os partidos “sociais-democratas” são apresentados com a conotação de partidos ideologicamente situados no centro-esquerda. No contexto português, o partido que ostenta aquela denominação,

nas últimas décadas tem estado conotado genericamente com a direita política. Entretanto, também ao longo das décadas mais recentes tem havido em Portugal um reajustamento do discurso partidário, nomeadamente dos dois partidos maioritários, que têm liderado Governos (PS e PSD) e que se movimentam em bloco ocupando espaço político entre o centro-esquerda e o centro-direita. Outra razão importante para a distinção entre as diferentes formas de social-democracia é a influência deste esquema ideológico no pensamento e no discurso dos Governos em matéria de educação e formação, nomeadamente na componente vocacional.

Um *regime político* é um conceito que se refere aos esquemas de governação envolvidos na realização das políticas (Jochim & May, 2010; May & Jochim, 2013) e aos mecanismos de governação e instituições do Estado, bem como outras estruturas e processos, através dos quais se faz a interação com a sociedade (Heywood, 2007). A ideia procura integrar de forma coordenada os elementos relevantes de várias áreas, de modo a garantir a coesão dos esquemas de implementação das políticas e a coerência das atividades a realizar (Jochim & May, 2010).

A ideia de regimes políticos não significa que existam tipos ideais ou puros na realidade. No entanto, é de esperar que cada regime, com o respetivo quadro de expetativas que lhe está associado, produza ações ou resultados diferentes dos outros regimes (Sloan & Tedin, 1987), mesmo com a salvaguarda de que há fatores contextuais que podem interferir na tomada de decisão em matéria de políticas públicas (Sloan & Tedin, 1987).

Na análise das condições e do debate político em Portugal no período em estudo neste trabalho, encontramos referência a três regimes de governação: o corporativismo, o regime antevolução; uma potencial forma de coletivismo, preconizada por uma parte dos agentes políticos no período revolucionário, mas não concretizada; e um sistema democrático aberto e liberal (não confundido com predominância da ideologia liberal) instaurado e em curso. O corporativismo, o totalitarismo, o coletivismo e a democracia liberal são modelos de regime que, de modo mais ou menos concretizado, têm feito parte da história contemporânea e determinam sistemas de organização dos processos de governação, naturalmente imbuídos de uma base ideológica. Há um sistema económico, o *capitalismo*, que tem influenciado transversalmente distintos regimes políticos. A resiliência do capitalismo como sistema económico, face às críticas que lhe são feitas, parece decorrer da sua capacidade de ajustamento a diferentes contextos sociais e políticos, bem como da sua capacidade de gerar desenvolvimento tecnológico e riqueza (Heywood, 2000).

1.2.2. Princípios na base de decisão política

As propostas políticas e, de um modo geral, todo o discurso argumentativo em torno do Ensino Superior recorrem, de modo frequente, a conceitos relacionados com valores ou princípios morais para justificar propostas ou decisões efetivas. Alguns desses conceitos são usados simultaneamente por diferentes partidos e ideologias políticas. Valores como a liberdade ou a democracia são exemplos de conceitos *contestáveis*, usados em nome das ideologias políticas, mesmo que com sentidos diversos consoante o partido ou a ideologia.

A *igualdade* é um conceito que surge de modo transversal no discurso político em matéria de direitos sociais, de preservação de direitos individuais, e, de modo particular para o contexto deste trabalho, em matéria de educação. Segundo Heywood (2000), representa o princípio da repartição uniforme, mas é preciso definir “igualdade de quê”. Por isso, aponta quatro formas: (1) igualdade fundamental – assente no valor moral; (2) igualdade formal – refere-se ao estatuto político e legal dos indivíduos em sociedade; (3) Igualdade de oportunidades – define que todos têm o mesmo ponto de partida face à possibilidade de realização ou aquisição; e (4) igualdade de ganhos ou retornos – refere-se à distribuição de rendimento, riqueza e outros bens sociais. Estas várias visões podem apresentar-se incompatíveis, como na perspetiva que considera que a igualdade de oportunidades pode justificar a desigualdade de retornos, com base nas ideias de mérito (meritocracia) e de incentivo para o esforço (Heywood, 2000),

É sobretudo após a IIª Guerra Mundial que se propaga de modo mais intenso, tanto em Estados liberais como em Estados socialistas a retórica acerca da igualdade, particularmente em termos da promoção de um sistema educativo aberto a todos, independentemente da sua origem social (Peter, Edgerton, & Roberts, 2010). Os sistemas de Ensino Superior enfrentam os desafios de acordo com a estrutura institucional e os instrumentos políticos de que dispõem. Os diferentes arranjos institucionais traduzem-se em aspetos como a diversificação das instituições, a sua seletividade, a dimensão relativa do sistema privado, o investimento público, os instrumentos de financiamento e o tipo e extensão do suporte público aos estudantes (Triventi, 2014).

As estratégias adaptativas adotadas pelos diferentes Estados para lidar com a desigualdade social na educação, variam conforme a tipologia de regime de Estado-Social. Peter et al. (2010) consideram existir duas abordagens essenciais:

- *Igualdade de condições* – Refere-se à igualdade no acesso a uma educação de qualidade em todos os níveis. A igualdade de acesso a um sistema amplo de formações é entendida como um direito de todos os cidadãos, um elemento-chave para a segurança social e para uma nação unida e próspera. Para os socialistas/sociais-democratas um dos grandes fatores de igualdade e um dos pilares do Estado-social é a educação, a par da segurança social, pelo que a igualdade de condições é a estratégia preferencial.
- *Igualdade de oportunidades* – O esforço individual e a realização educativa são fatores integrantes da competição meritocrática, do sucesso e da segurança, enquanto a desigualdade social é vista como uma externalidade do mercado, um efeito lateral da ineficiência do mercado sobre aqueles que se excluem dele. A visão liberal concebe a educação ampla primariamente como um investimento social para ser valorizado em função do seu potencial retorno em termos de mobilidade, prosperidade e segurança individual e para a sociedade. A igualdade de oportunidades é uma estratégia mais competitiva que se enquadra melhor na visão liberal de investimento pessoal tendo em vista o maior retorno possível.

No caso dos Estados de regime *conservador*, há uma postura intermédia: menos disponibilidade para as estratégias liberais de mercado e para abordar a educação como um bem transacionável, mas, ao mesmo tempo, também menos favoráveis ao igualitarismo de base

ideológica, enquanto mantêm uma diferenciação social que sustenta um sistema estruturado de regulação do mercado de trabalho e de proteção social (Peter et al., 2010).

Num estudo sobre países da OCDE, Andres e Pechar (2013) constataram que a menor expansão do sistema de Ensino Superior ocorreu em países de regime conservador. A explicação avançada para a participação mais restrita e para a menor taxa de graduação no Ensino Superior nestes países envolve a integração muito precoce dos estudantes no ensino vocacional e a alocação no ensino secundário, coarctando a prossecução de estudos para o Ensino Superior. O argumento invocado é uma boa formação profissional e oportunidades de emprego a quem não tem condições de acesso ao Ensino Superior. No mesmo estudo, os regimes liberais apresentam os níveis mais elevados de participação no Ensino Superior. Dado que nestes países o ensino vocacional é oferecido sobretudo a nível pós-secundário, alguma frequência do Ensino Superior acaba por ser essencial para a aquisição de competências com interesse profissional, com a possibilidade acrescida de transferência entre os sectores vocacional e académico. Estes sistemas são compatíveis com um discurso de *sociedade do conhecimento*, com o objetivo de gerar graduados adaptáveis a mudanças nas oportunidades de trabalho, motivados para a aprendizagem contínua e dotados de pensamento crítico. Fica em aberto a dúvida sobre uma eventual inflação do nível de graduação face à aquisição de competências com interesse efetivo no mercado de trabalho e sobre a real vantagem do ponto da vista da equidade em termos do acesso ao emprego. Os regimes sociais-democratas surgem naquele estudo numa situação intermédia em termos de integração no Ensino Superior. Este é assumido como um bem público que deve ser financiado primariamente como um investimento social (Andres & Pechar, 2013).

A *equidade* é entendida como a inexistência de obstáculos que interfiram na capacidade de as pessoas alcançarem o máximo do seu potencial educacional, e tem expressão na *igualdade de oportunidades*, enquanto capacidade de acesso a qualquer nível educativo que exceda o padrão mínimo, sendo o talento o único critério diferenciador dos indivíduos. A *inclusão* é outro conceito, a que corresponde o objetivo de obtenção de um nível educacional mínimo por todos, o que não significa que seja um padrão de baixa escolaridade. Embora os dois critérios possam ocorrer em todos os níveis educativos, a inclusão é o critério dominante nos níveis básicos de escolaridade, enquanto a equidade assume maior importância no discurso acerca dos níveis mais elevados de formação (Andres & Pechar, 2013).

O conceito de *meritocracia* está associado à ideia de regência pelos mais capazes, sendo o mérito considerado como o resultado da conjugação de um talento natural com o esforço de trabalho individual (Heywood, 2007). Contudo, como refere aquele autor, é habitualmente usada como um princípio de justiça social, significando que a posição social e as recompensas materiais dos indivíduos devem refletir a distribuição das capacidades e dos esforços individuais na sociedade. Os sistemas meritocráticos podem focar-se no talento, encorajando os indivíduos a explorar o máximo potencial das suas capacidades naturais, ou podem focar-se no esforço dos indivíduos (Heywood, 2000). Neste caso, algum grau de inequidade pode ser entendido como favorável para incentivar o esforço de desenvolvimento individual (Heywood, 2007). A meritocracia

é um princípio social valorizado pelos liberais. Uma crítica apontada por outras ideologias refere uma inequidade que apenas ilusoriamente reflete capacidades individuais distintas, porque reflete, sobretudo, uma desigualdade no tratamento social (Heywood, 2000).

Apesar da diminuição do fascínio e da atração que algumas ideologias foram exercendo sobre as sociedades, e do questionamento dos méritos que antes lhes eram reconhecidos, a *democracia* apresenta-se como talvez o único princípio estável e duradouro na paisagem política contemporânea (Arblaster, 2002; Heywood, 2007). A *democracia* pode ser abordada como valor ou ideal cívico, ou como um conjunto de disposições institucionais, formando um sistema político ou governativo (Crick, 2002). Na perspetiva de valor, a democracia é amplamente entendida como algo bom (Heywood, 2007). A ideia da bondade da democracia fica expressa pela colagem de aspetos normativos desejáveis da vida política, social e económica, como elementos para a sua caracterização: representatividade, prestação de contas, participação equidade, dignidade, racionalidade, liberdade, segurança e outros (Alvarez, Cheibub, Limongi, & Przeworski, 1996).

Huntington (1991) considera que existiram três grandes vagas de democratização, com características próprias. A primeira vaga começou em 1820, e prolongou-se até 1926. A segunda vaga de democratização ocorreu imediatamente após a IIª Guerra Mundial, até meados dos anos 60. Mas entre 1960 e 1975 ocorreu uma reversão desse processo. Entre 1974 e 1990, surgiu uma terceira vaga de mudança de regimes políticos e crescimento do número de países sob regime democrático, que abrangeu Portugal. Nestas três vagas encontram-se situações muito diversas: a imposição externa da democracia após um conflito militar internacional (Alemanha e Japão), reformas negociadas (Espanha) e processos revolucionários (Portugal) (Huntington, 1991; Fernandes, 2014). Os motivos para os processos revolucionários não são apenas a mudança das instituições políticas mas também a luta pela obtenção de condições de vida mais satisfatórias e a distribuição equitativa de recursos, como a educação (Fernandes, 2014). McFaul (2002) defende a ocorrência de uma quarta vaga de mudança, correspondente à transição nos países comunistas.

1.2.3. Partidos e Ensino Superior

O sistema escolar é apontado como um elemento precoce de determinação do percurso educativo dos indivíduos, na medida em que as aspirações, motivações e nível de competências dos estudantes dependem parcialmente do modo como o sistema educativo está estruturado e organizado. Gittell e Kleiman (2000) fazem notar que a cultura política de cada Estado é uma combinação da sua história política e da permanência de valores sociais, e determina todas as políticas públicas. A cultura pode ser um elemento facilitador ou de resistência à mudança no sistema de Ensino Superior (Gittell & Kleiman, 2000). A escolha entre percursos educativos e a precocidade dessa escolha, a capacidade de transição entre vias e o tipo de formação recebida, são aspetos que podem influenciar a estratificação precoce dos estudantes por desigualdade no desempenho escolar e a continuidade para o Ensino Superior. A diversificação da oferta educativa no Ensino Superior pode envolver percursos pós-secundários num sector não universitário com

curso vocacionais curtos e o alargamento da oferta privada. Se esta diversidade de oferta pode alargar a possibilidade de acesso para estudantes que, de outro modo, não seguiriam para o Ensino Superior, também pode reproduzir desigualdades, em que os jovens de classes sociais mais desfavorecidas sejam mais canalizados para cursos de menor estatuto (Triventi, 2014).

O discurso político-partidário e de Governo tende a atribuir ao Ensino Superior um estatuto de sector fundamental para os esforços de desenvolvimento nacional, desde a formação de especialistas em áreas do conhecimento, até ao desenvolvimento da cultura. Há a tendência para intervir como forma de assegurar a relevância do sistema para a resolução de problemas nacionais, de carácter social, económico ou tecnológico (Clark, 1983). O grande crescimento das taxas de participação nos níveis educativos mais elevados, nos países mais industrializados, contribuiu para uma mudança nas expectativas da sociedade acerca das funções do Ensino Superior (Triventi, 2014). O capital humano acumulado é considerado um elemento-chave na determinação do desenvolvimento económico, quer nos países mais industrializados, em que esse capital é importante para lidar com o desenvolvimento sustentado em tecnologia, quer nos países menos desenvolvidos, em que a educação é fundamental para impulsionar a sociedade para sair da pobreza (Sauer & Zagler, 2014). Atualmente o Ensino Superior é considerado no discurso público como uma importante fonte de inovação e desenvolvimento económico e uma via importante para promover a coesão social (Triventi, 2014). A educação permite compensar diferenças nas capacidades individuais e falhas educativas na infância precoce, e, por isso, a igualdade no acesso à educação ajuda a assegurar igualdade de oportunidades (Sauer & Zagler, 2014). Aspectos como o acesso merecem especial atenção por parte da opinião pública e a agenda política internacional presta muita atenção à expansão do acesso para aumentar o capital humano das nações e ao aumento da participação de estudantes de grupos sociais desfavorecidos, de modo a reduzir as desigualdades sociais (Triventi, 2014).

Para Glaeser, Ponzetto, e Shleifer (2007) há uma correlação positiva entre democracia e educação, e apontam o argumento de socialização dos indivíduos, dado que a educação se relaciona positivamente com o nível de envolvimento social e participação política dos cidadãos.

A oferta pública de educação é justificada como uma forma politicamente aceitável de redistribuição do rendimento. Contudo, o acesso à educação não se distribui homogeneamente entre os diversos grupos sociais, havendo uma participação de indivíduos provenientes de agregados familiares de menor rendimento, progressivamente mais reduzida à medida que se avança no nível educativo. Assim, o efeito redistributivo da despesa com a educação depende do nível de ensino, e tanto a despesa pública total com a educação como a percentagem dedicada ao Ensino Superior variam mesmo entre países com maior desenvolvimento económico (Gioacchino & Sabani, 2009). Quanto maior a desigualdade social no rendimento, maior a percentagem de despesa pública com o Ensino Superior e, deste modo, menor a redistributividade em matéria de educação (Fink, 2005; Gioacchino & Sabani, 2009; Zhang, 2008), levando a maior desigualdade futura na distribuição do rendimento e à persistência da desigualdade social (Zhang, 2008).

Estudado o período 1950-2010, Sauer e Zagler (2014) consideram que a desigualdade no capital humano está relacionada com o nível de crescimento económico, através do efeito deste no retorno médio para a educação; e que a educação exibe um impacto positivo sobre o desenvolvimento económico, embora esse impacto vá diminuindo à medida que diminui a desigualdade educacional (Sauer e Zagler, 2014). Contudo, é importante notar que o nível de rendimento económico de um país não é, só por si, indicativo do nível de graduação académica da sua população (Andres & Pechar, 2013).

Apesar de o discurso político nas últimas décadas incluir uma ideia de que a modernização redundaria numa convergência para um economia global e um modelo social neoliberal, é sugerida a possibilidade de adequação de cada regime aos diversos contextos culturais nacionais (Andres & Pechar, 2013). Estevez-Abe, Iversen, & Soskice (2001) distinguem três tipos de competências de interesse profissional associadas a diferentes estratégias de mercado e com uma portabilidade crescente, a que corresponde uma especificidade decrescente, respetivamente: (1) competências específicas para uma dada empresa, adquiridas através da aprendizagem em contexto de trabalho; (2) competências específicas para um dado sector produtivo, adquiridas através de formação vocacional, que podem ser certificadas, aumentando o reconhecimento entre os empregadores; e, (3) competências gerais, que têm um valor que é independente da firma ou sector.

Hall e Soskice (2001) fazem referência a dois tipos de mercado a partir da posição do Estado. Os regimes de mercado coordenado estão mais associados a Estados com uma história mais protecionista, em que sectores como a indústria procuraram formar os seus trabalhadores e valorizam mais a formação fora da Universidade. O regime de mercado liberal, como nos EUA, está associado a um sistema mais fluido de mercado de trabalho e à necessidade de gerar competências mais generalistas (Andres & Pechar, 2013). Os dois regimes de mercado fazem abordagens diferentes à inovação. O regime de mercado coordenado enfatiza a inovação incremental, uma forma de inovação baseada em pequenos progressos acumulados que permitem manter a competitividade, mantendo uma força de trabalho especializada que participa e suporta esse avanço empresarial. O regime de mercado liberal baseia-se mais na inovação radical, em resposta a mercados mais flutuantes e de rápido desenvolvimento, como nas tecnologias de informação, muito competitivos e sem os constrangimentos de ligação laboral dos mercados coordenados (Hall & Soskice, 2001). A partir daqui parece ser possível identificar dois padrões de educação e formação de competências: (1) no caso da economia de mercado coordenado, predomina uma seleção dos estudantes no final do ensino secundário, com um Ensino Superior menos competitivo e mais homogéneo nas características dos estudantes, altos níveis de ensino vocacional e de formação de competências específicas para empresas e para sectores produtivos (Iversen & Stephens, 2008) e uma expansão mais lenta do Ensino Superior (Andres & Pechar, 2013); (2) no caso da economia de mercado liberal, há um acesso mais amplo ao Ensino Superior, mas este acaba por ser mais estratificado com maior seletividade em relação às instituições de

topo em termos de prestígio e qualidade do ensino e investigação, há baixos níveis de ensino vocacional e de formação de competências nas mesmas áreas (Iversen & Stephens, 2008).

A conceção e a abordagem de mercado trata o Ensino Superior como uma forma de investimento em capital humano dirigido à meta de desenvolvimento económico e a racionalidade do investimento, e o seu proveito é apreciado em termos da maximização dos ganhos obtidos a partir de um dado conjunto de recursos, através de uma análise de custo – benefício. Os retornos que vão além do retorno individual, para a sociedade e todo o restante ambiente, constituem as externalidades, as quais são a base para um investimento social que complementa o que deve ser o investimento individual. As falhas não são atribuídas ao modelo conceptual mas apenas aos agentes que o implementam, pelo que a intervenção do Estado é entendida como a estritamente necessária para corrigir imperfeições do mercado (Engel, 1984). Perante uma crescente procura do Ensino Superior, com a consequente tensão de resposta sobre o sistema público, o que requer a sua expansão, obrigando a um custo acrescido, o sector privado tem a capacidade de absorver parte desse custo (Thomson & Zumeta, 2001).

Bailey, Rom, e Taylor (2004) consideram que a competição em torno do Ensino Superior pode assumir duas perspetivas de ação, a que correspondem dois pensamentos estratégicos distintos. Por um lado, pode haver aumento da despesa, se o Estado tratar o Ensino Superior como um fator de desenvolvimento, e, no caso das Instituições de Ensino Superior Privado, se a despesa for vista como um meio para criar condições mais atrativas para os estudantes e de maior prestígio. Por outro lado, pode haver redução da despesa, se o Estado assumir o Ensino Superior como área de concretização de uma política redistributiva e, no caso das instituições privadas, se a redução da despesa permitir reduzir propinas como forma de atrair estudantes (Bailey, Rom, & Taylor, 2004). Aqueles autores descrevem a ideia de *race to the top* quando as preocupações de desenvolvimento se traduzem no aumento da despesa, alargamento do acesso e aumento das medidas de apoio, e de *race to the bottom* quando os resultados da competição são a redução da despesa, a diminuição da possibilidade de acesso ou de outros apoios (Bailey et al., 2004). A disponibilidade económica que decorre dos vários meios de financiamento possíveis em cada sistema nacional é determinante para decisões estratégicas das Instituições de Ensino Superior em matéria de diversidade em vários planos, como os cursos e as Unidades Orgânicas ou Pólos.

Na nossa revisão da literatura não encontramos trabalhos que envolvam a análise de Programas de Governo, mas existe uma linha de análise na literatura sobre programas eleitorais.

Uma crítica importante à utilização dos Programas Eleitorais é que podem ser documentos que apenas expressam uma retórica diferente do desempenho posterior dos partidos no Governo. Entre a retórica dos programas eleitorais, mesmo que esta corresponda às reais intenções de um partido, e as condições reais de negociação e decisão política, podem existir diferenças substanciais que se traduzam em resultados diferentes do preconizado (Busemeyer, 2013). Contudo, apesar da potencial falácia de intenção (Codd, 1988; Morrissey, 2014; Wimsatt Jr. e Beardsley, 1946), estes documentos não deixam de ser propostas que ficam abertas ao escrutínio

público e político, e o nível de cumprimento pode ser sempre usado como argumento, a favor ou contra o partido, em momentos de discussão política e em processos eleitorais posteriores.

A educação é um aspeto que não só recebe suporte das instituições democráticas como parece representar um elemento desejável e de consenso que serve os objetivos propagandísticos das campanhas eleitorais (Jakobi, 2011). O modo como os partidos políticos se posicionam quanto a um tema de interesse público como a educação em geral, e o Ensino Superior em particular, pode ser olhado numa perspetiva mais dicotómica, de competição entre “direita” e “esquerda”, ou numa perspetiva de consenso sobre aspetos fundamentais para um grande público, de interesse eleitoralista, comum a partidos dominantes da história e da cultura política de um Estado, os partidos convencionais ou *mainstream* (Busemeyer, Franzmann, & Garritzmann, 2013).

Uma abordagem assenta na ideia de luta de poder pelos recursos, ou seja, partindo da noção de que as classes sociais formam o tecido estrutural da sociedade, a função essencial dos partidos é mobilizar os interesses latentes das classes sociais e atuar como “correia de transmissão” das suas exigências políticas (Busemeyer, 2009). As diferenças na ação do Governo, sobretudo em matéria de financiamento público dirigido ao Ensino Superior, podem ser explicadas pelas opções ideológicas de acordo com as preferências das bases de eleitorado em termos de fatores de produção (Rauh, Kirchner, & Kappe, 2011). Na sua forma mais simples, esta teoria assume que os partidos “de esquerda” representam os interesses dos grupos sócio-económicos mais baixos, e, por isso, esses partidos são mais favoráveis à redistribuição, enquanto os partidos “de direita”, que têm a sua base eleitoral nos grupos sócio-económicos mais altos, se opõem às despesas públicas porque são sustentadas pela carga fiscal que lhes é mais onerosa (Busemeyer, 2009). Na mesma linha de raciocínio, o Ensino Superior não deveria ser uma prioridade para Governos “de esquerda” enquanto se mantivesse o acesso diferenciado com vantagem para as classes sociais mais elevadas. Um sistema misto de Ensino Superior público e privado, com bolsas para os estudantes com dificuldades económicas, seria uma forma de maximizar a redistribuição no acesso, eliminando o enviesamento favorável às classes sociais mais altas (Busemeyer, 2009). Contudo, como as alterações na economia fizeram aumentar a procura de trabalhadores com formação mais elevada, o poder da “classe trabalhadora” requer investimento na formação de capital humano (Rauh, Kirchner, & Kappe, 2011).

Outra perspetiva sugere um progressivo consenso entre os partidos mais convencionais ou *mainstream*, alguns com raízes históricas importantes e que dominam os cenários políticos nacionais. Esping-Andersen (1990) refere que a ideia das classes sociais como agentes políticos não deve ser reduzida a uma relação direta entre classes sociais e partidos. Para aquele autor, o poder depende dos recursos gerados pelos resultados eleitorais e pelos processos de negociação. O poder de mobilização da sociedade depende de vários fatores como a ação de agentes políticos, como os sindicatos, e de condições históricas como o padrão de alianças entre os representantes das diversas classes. Assim, mais do que a tese da mobilização de classes, Esping-Andersen (1990) defende uma abordagem baseada nas coligações de classe. Esta abordagem considera que os partidos com posições diferentes no espectro político podem adotar

programas e comportar-se de forma distinta quando formam Governo, porque as posições partidárias e as políticas públicas não são só influenciadas pelo sentido da representação de classes sociais, mas também resultam de decisões táticas tendo em vista a obtenção e consolidação do poder (Busemeyer, 2009). A lógica da ação dos partidos é sociológica, mas também política (Busemeyer, 2009), não há apenas uma preocupação ideológica e de resposta a interesses de classe social, mas também se verifica um calculismo em abono da capacidade efetiva de obtenção do poder. Esta perspetiva considera, ainda, que a universalização do ensino básico e secundário e o processo de expansão do Ensino Superior, contribuíram para alterar as expectativas educacionais do eleitorado de base dos partidos “de esquerda” (Busemeyer, 2009).

Jakobi (2011) considera que parte da análise sobre o discurso partidário e a educação, no âmbito dos processos eleitorais, é feita sob a perspetiva de que o apoio para a educação compete com outras áreas de política dentro do Estado-social e não depende só de aspetos ideológicos e de interesse eleitoralista, mas também de mudanças contextuais na economia e no tipo de competências que é necessário gerar através da educação e da formação profissional (Jakobi, 2011). O desafio que se coloca aos partidos de centro-esquerda (a literatura refere-se aos partidos sociais-democratas), é cativar o eleitorado da “classe média” para o qual o Ensino Superior público de qualidade é muito atrativo, juntando-o ao eleitorado dos grupos sócio-económicos mais baixos, mais preocupado com o acesso ao sistema. A expectativa é que seja um sistema predominantemente público (Busemeyer, 2009). Ao estudar manifestos eleitorais Jakobi (2011) nota que, apesar de alguma quebra nos anos 70 do século XX, que Jakobi associa à crise financeira mundial, o apoio à ideia de expansão da educação tem sido um aspeto sempre muito valorizado e que, especialmente a partir dos anos 80, se verifica franca redução da diferença entre os sectores partidários e convergência no sentido do maior apoio à educação. Jakobi associa isto a dois fenómenos possíveis: um processo de institucionalização da ideia de valor da educação, adotada como elemento-chave no discurso eleitoral; e a eventual mudança no posicionamento ideológico interno dos partidos, mesmo que mantenham a sua denominação histórica.

Sobre o papel do Ensino Superior na determinação do *status quo* social ou no incremento da mobilidade social, Estevez-Abe, Iverson, e Soskice (2001) defendem a ideia de que apesar de haver habitualmente uma identificação dos níveis mais elevados de proteção social com Governos “de esquerda”, a proteção do emprego e o sistema de suporte social podem ser instrumentos usados pelos empregadores (e pelos partidos pelos quais eles se sentem mais representados) para aumentar a dependência dos trabalhadores. O argumento é que a construção de uma ideia de segurança e rendimento elevado no emprego, é condição que motiva os trabalhadores a fazer formação para desenvolver competências especializadas, de que as empresas na realidade precisam para se manterem competitivas no mercado, em vez de formação de competências mais generalistas (Estevez-Abe, et al., 2001).

Jensen (2009) invoca a noção de *desindustrialização* para explicar a posição de defesa de políticas redistributivas por parte de partidos de “direita”. A desindustrialização é descrita como um processo de transformação do sistema de produção de riqueza, com uma progressiva redução do

peso relativo das indústrias, em favor de uma economia fortemente baseada nos serviços (Jensen, 2009). Os detentores de competências específicas, em risco de se tornarem redundantes, passam a apoiar mais os sistemas de financiamento público do Estado social, que lhes oferece suporte em caso de desemprego (Jensen, 2009). Como os grupos de rendimento mais elevado estão, em princípio, mais protegidos da redundância profissional, a desindustrialização começa por ter um efeito adverso sobre os grupos sócio-económicos mais frágeis, mas progressivamente vai atingindo os elementos da “classe média”, que formam a maioria das sociedades industrializadas, e mesmo os grupos de maior rendimento. Perante isto, o Ensino Superior torna-se um instrumento útil de satisfação do eleitorado mesmo dos partidos “de direita”: (1) permite a adaptação dos trabalhadores e dos desempregados a novos desafios do mercado de trabalho; (2) sendo a forma menos redistributiva de proteção social, permite satisfazer algumas preocupações de diferenciação social do eleitorado daquelas duas classes sociais; (3) ao fornecer competências e a capacidade de integrar o mercado de trabalho, permite gerar valor económico e o retorno das prestações fiscais dos empregadores, ao invés de outras transferências sociais como as reformas e o subsídio de desemprego; e, (4) porque a educação e a assistência em saúde são necessidades comuns a todos os membros da sociedade, que os grupos de rendimento mais elevado podem eventualmente dispensar, mas para que têm de contribuir (Jensen, 2009).

Embora seja reconhecida a importância de integrar a educação em geral na análise sobre políticas redistributivas dos regimes democráticos, não é evidente que este parâmetro permita uma distinção tão clara entre regimes como acontece com outros parâmetros sociais e económicos (Willemse & de Beer, 2012). O Ensino Superior em particular é considerado uma das formas menos redistributivas de intervenção social do Estado (Jensen, 2009).

A partir de uma revisão da literatura, Rauh, Kirchner, e Kappe (2011), fazem notar como, classicamente, o maior investimento nos vários níveis da educação é associado à “esquerda”, traduzindo uma expectativa de aumento do capital humano entre o eleitorado tradicional de suporte, as “classes trabalhadoras”. Contudo, a distribuição de financiamento ao Ensino Superior não beneficia necessariamente mais o eleitorado de “esquerda”. A maior estratificação social no Ensino Superior, em comparação com outros níveis educativos, a associação direta entre classe sócio-económica e probabilidade de acesso ao Ensino Superior, e o subsistema escolhido, fazem com que o investimento público no Ensino Superior acabe por ter um efeito redistributivo menor (Busemeyer, 2009; Busemeyer & Iversen, 2014; Jensen, 2009) ou mesmo inverso do esperado (Rauh, et al., 2011). Isto parece justificar a expectativa de os partidos de “direita” acabarem por apresentar uma disposição maior para o financiamento público do Ensino Superior (Rauh et al., 2011). Acresce a sugestão de que a “direita” pode encontrar no investimento na educação um meio de manter a estratificação social, dado que a educação é um sector comparativamente pouco redistributivo, pois existem fatores anteriores que produzem um acesso diferenciado das classes sociais ao Ensino Superior (Busemeyer et al., 2013).

Por fim, é importante a perceção de como o exercício governativo é influenciado por condições de contexto político, em particular a forma como as decisões sobre um sistema nacional

de Ensino Superior podem ser afetadas por políticas decorrentes de acordos plurinacionais. Há uma tendência crescente para o desenvolvimento de políticas supranacionais em matéria de Ensino Superior, pelo que a análise de políticas de nível nacional sobre o Ensino Superior já não é suficiente para explicar muitas das transformações que os sistemas e as instituições têm vindo a experimentar (Watson, 2009). Os desafios colocados pela globalização aos sistemas nacionais e às Instituições de Ensino Superior resulta na crescente semelhança das políticas sobre o sector, na crescente importância de entidades supranacionais na formação das políticas (Watson, 2009) e na crescente pressão sobre as instituições para incorporarem decisões políticas internacionais, legitimadas e que legitimam as instituições (Zha, 2009).

Porém, a dinâmica de integração de decisões políticas geradas num nível superior pode ser sucessivamente reinterpretada nos níveis inferiores da hierarquia do sistema. É um exemplo de alomorfismo, conceção teórica que se centra na mudança e no modo como o mesmo processo de mudança, de carácter global, pode assumir expressões ou formas diferentes em diferentes contextos locais, sem deixar de corresponder e se perceber a sua identificação com o processo mais amplo (Vaira, 2004). Faber e Westerheijden (2011) ao estudarem as mudanças implementadas em alguns sistemas nacionais de Ensino Superior europeus concluem que há, pelo menos, dois níveis de mudança. Num nível superior de análise, existem pontos comuns entre os vários países, por exemplo a adoção do sistema de ciclos de estudos. Porém, ao nível nacional, ocorre uma maior diversidade, com base em formas alternativas de operacionalização das grandes opções transnacionais (Faber & Westerheijden, 2011). A diversidade surge, assim, como o resultado do balanço entre a conformidade com orientações gerais sobre a organização dos sistemas, no quadro de uma cooperação europeia e os interesses individuais dos atores envolvidos. Foi obtida uma unidade a nível europeu através de um resultado simbólico gerado pelas medidas operacionais sobre os sistemas, enquanto a diversidade se realiza a nível nacional.

Capano e Piattoni (2011), ao analisarem o processo de reforma do Ensino Superior em alguns países europeus, no quadro do Processo de Bolonha, estabelecem uma relação íntima entre essa reforma, a Declaração de Bolonha (1999) e a Agenda de Lisboa (2000). Na implementação da Agenda de Lisboa há uma apropriação da reforma do Ensino Superior (Capano & Piattoni, 2011). O Ensino Superior não só sofreu um processo de “europeização”, em termos da sua forma comum, mas foi mais além, com o que Borrás & Radaelli (2011) descrevem como uma transformação fundamental na sua “arquitetura de governação”. Trata-se de uma “lisbonização” funcional que reflete a ênfase dada pela Comissão Europeia ao papel estratégico do Ensino Superior para a promoção da competitividade económica da Europa (Capano & Piattoni, 2011).

Capítulo 2

A diversidade no Ensino Superior

In older societies, the expected products of education were well-schooled members of an aristocracy or of a few professions; their colleges tend to be somewhat alike. In modern, open, and democratic societies such as our own, the expected products of education may be quite varied, and higher education is highly diversified.

(Verne Stadtman, 1980, p.97)

A diversidade, enquanto elemento de caracterização do sistema de Ensino Superior, foi apontada no capítulo anterior como um importante elemento conceptual para compreender a evolução do Ensino Superior em Portugal no período histórico em análise neste trabalho.

A variedade de definições e interpretações sobre a diversidade (Goedegebuure, Meek, Kivinen, & Rinne, 1996) identificadas há já algumas décadas, bem como de abordagens ao tema (Huisman, 1998) exigiu o desenvolvimento de um quadro conceptual que recebeu influências de áreas científicas diversas. Os discursos e as análises em torno da diversidade no Ensino Superior englobam frequentemente uma variedade de conceitos, de perspectivas de abordagem de cada conceito e de planos de análise empírica que requerem uma clara partilha de sentidos entre todos os atores académicos, *stakeholders* e investigadores. Esses conceitos estão intimamente relacionados e complementam-se no contributo para a capacidade de descrever estados e dinâmicas de desenvolvimento do Ensino Superior. Alguns conceitos colocam a ênfase na existência ou na emergência de diferenças entre entidades; outros centram-se no inverso, ou seja, na ausência de variações entre as entidades ou na sua aproximação. Uns conceitos centram-se no estado, outros centram-se no processo de mudança entre estados. Os conceitos mencionados neste trabalho são utilizados na sociologia em geral, e em particular no estudo dos sistemas educativos (Correia, Amaral, & Magalhães, 2002), incluindo os sistemas de Ensino Superior. Contudo, se alguns termos surgem no quadro das teorias das organizações (caso do isomorfismo institucional, estudado por DiMaggio & Powell, 1991), a origem de outros situa-se no quadro teórico da biologia e da ecologia (como a diversidade, estudada por Huisman, 1998).

A preocupação com a precisão dos conceitos torna-se particularmente pertinente quando a análise pretende quantificar a diversidade (Meek, Goedegebuure, & Huisman, 2000), pois, para além de ser fundamental a clarificação da noção de *diversidade*, é também necessário definir de que diversidade se está a falar, ou seja, qual a forma de diversidade que está a ser estudada e qual o sítio (*locus*) do *sistema* onde está a ser estudada. Também há que definir se o estudo deve focar-se nas diferenças ou nas semelhanças quanto à forma como as entidades sob escrutínio respondem a condições ou tendências de evolução dos sistemas; outra fonte de tensão reside na adoção de uma referência normativa que frequentemente é o sistema em que o próprio

investigador se formou ou conhece e está inserido (Neave, 2001). Neave (2001) faz notar um jogo entre perspectivas de análise com amplitudes diferentes: por um lado, uma dimensão comparativa internacional que agrega os sistemas nacionais; por outro lado, uma dimensão muito focada em aspetos parcelares de um sistema, uma visão a que chama tecnocrática, e que assenta em aspetos da mecânica do sistema (procedimentos de acesso e controlo da qualidade, aspetos da governação das instituições e da prestação de contas).

Neste capítulo iremos rever alguns conceitos e trabalhos de suporte, de modo a podermos responder a duas questões fundamentais: o que é a “diversidade” no Ensino Superior?; qual o interesse da diversidade no Ensino Superior? Para tal, importa saber como é que o conceito de diversidade se aplica ao Ensino Superior e que outros conceitos coexistem de forma associada; como se exprime e que forma, ou formas, pode assumir a diversidade no Ensino Superior; e quais as condições e argumentos que sustentam o interesse da diversidade no Ensino Superior.

2.1. Os conceitos

O estudo das formas estruturais ou funcionais adotadas pelo Ensino Superior requer a definição e a compreensão prévias de conceitos que balizam toda a estrutura do discurso. Os conceitos que traduzem distância entre as unidades de análise podem centrar-se na identificação da diferença ou na identificação da semelhança entre as unidades.

Jeröen Huisman (1995) deu um contributo fundamental para a construção de um quadro de conceitos objetivos e aplicáveis à investigação e à discussão política em torno do Ensino Superior. Para tal, recorreu à adaptação de conceitos usados nas ciências biológicas e criou um quadro conceptual de referência para a investigação sobre processos e tendências de mudança no Ensino Superior, bem como para a medição do seu estado relativo (em termos estruturais ou funcionais) em momentos certos no tempo (Goedegebuure et al., 1996).

Huisman (1995; 1998; 2000) transpôs da biologia para o estudo do Ensino Superior três conceitos distintos, mas complementares, centrados na existência ou emergência de diferenças entre as entidades estruturais ou funcionais em análise: diferenciação, diversificação e diversidade. No entanto, estes não são os únicos conceitos usados neste domínio. Huisman (1998; 2000) teve o cuidado de salientar o carácter instrumental da adaptação de conceitos das ciências biológicas e da ecologia ao contexto das ciências sociais, em particular reconhecendo a sua utilidade para a investigação sobre o Ensino Superior e para facilitar a compreensão de fenómenos no âmbito do Ensino Superior, e não como importação direta de um paradigma da biologia para as ciências sociais. Huisman tem consciência das limitações da sua teoria e dos cuidados que devem presidir à sua aplicação.

Com a salvaguarda daquelas limitações e por analogia com a noção de espécie, podem ser definidos tipos de entidades com uma existência física (como são as instituições de Ensino

Superior) ou funcional (cursos), num quadro de referência cuja amplitude pode variar bastante (um sistema de Ensino Superior, um subsistema – universitário ou politécnico, um sector – público ou privado, ou uma instituição). Há duas importantes interpretações para a variedade de entidades, dependentes dos objetivos de investigação: o número absoluto de tipos de entidades ou a combinação do número de tipos de entidades e da dispersão das entidades por esses vários tipos (Huisman, 1998). Como referem Correia et al. (2000, pp. 37-38), “um sistema de ensino superior onde coexistem universidades, politécnicos, escolas não integradas (...) terá, evidentemente, mais diversidade do que um sistema com um único tipo de instituições”. No entanto, a diversidade pode variar num plano de observação mas não em outros. Por exemplo, a unificação de um sistema não impede o aprofundamento da divisão de estatuto vertical das instituições, a sua estratificação.

É importante notar que a fonte daqueles conceitos (as ciências biológicas) não está isenta de dúvidas e preocupações conceptuais. Como Huisman refere (2000), um dos problemas na expressão da diversidade na biologia sempre foi saber quando é que dois organismos são suficientemente diferentes para serem designados de modo distinto. A noção de espécie deu um contributo decisivo para resolver este problema, dado que tem associadas características objetivas que a definem como unidade biológica e que estabelecem as suas fronteiras de forma clara.

Huisman (1995; 1998) invoca as ciências biológicas para definir a *diferenciação* como a emergência de várias partes a partir de um todo inicialmente integrado. Cada uma das partes não tem existência autónoma, mas desempenha um papel único e fundamental como parte do todo. Um aspeto essencial do processo é que as partes emergentes precisam umas das outras para fazerem sentido. Há uma fronteira ou limite entre o organismo e o ambiente, mas a ênfase é colocada na contribuição de cada parte especializada para a vida e para a função do organismo no seu todo, e uma dificuldade é perceber o momento exato no tempo em que as várias partes atingiram a capacidade de exercer plenamente a sua função (Huisman, 1995; 1998), ou seja, em que a diferenciação se concretizou. No modo como Huisman (1995) a define, a *diferenciação* é um processo em que diferentes estruturas ou funções se desenvolvem a partir de um todo integrado; é um conceito com um sentido dinâmico; e toma como unidade de análise o organismo no seu todo. Huisman (1995) dá como exemplo para uma instituição de Ensino Superior o que acontece quando atividades como a lecionação e a investigação, antes tratadas como funções centradas no académico, passam a ser submetidas a controlo por parte de unidades de gestão interna da instituição distintas e especializadas. A definição de diferenciação tem subjacente uma perspetiva de divisão do trabalho dentro de uma unidade de análise, uma entidade que, neste caso, é a instituição de Ensino Superior (por analogia seria o organismo biológico) (Tolbert, 1985). Se tomarmos como unidade de análise a Instituição de Ensino Superior, o aparecimento de novas funções, que podem requerer também novos elementos estruturais, ou a fragmentação de funções e estruturas, com interesses e necessidades de funcionamento específicos e distintos, não põe em causa a identidade externa da instituição, porém modificam-na internamente. Para Parsons e Platt (1973) a emergência de novas funções num sistema é uma importante força motriz para a

diferenciação, e Clark (1996) aponta a fragmentação nas disciplinas científicas como a fonte mais poderosa de complexidade do sistema.

A *diversidade* na biologia (e em especial na ecologia das populações) refere-se a uma característica de uma comunidade constituída por organismos de espécies diferentes, num momento preciso no tempo. Este conceito depende, então, da concepção de espécie (Huisman, 1995). A diversidade expressa o número absoluto de espécies (variedade) ou as proporções relativas (dispersão) de organismos de cada espécie face ao número total num dado local e num dado momento. Quanto maior o número de espécies ou mais abundante e regular a distribuição dos organismos pelas espécies (maior riqueza de organismos e maior dispersão), maior é a diversidade (Huisman, 1995; 1998; 2000). A diversidade tem como unidade de análise os organismos de uma comunidade e traduz um estado ou condição atual, ou seja, refere-se às características de uma comunidade formada por organismos de diferentes espécies (Huisman, 1995; 1998). Huisman (1995) aponta como exemplos de diversidade no campo do Ensino Superior a variedade de tipos de entidades (por exemplo as Instituições de Ensino Superior e os cursos) dentro de um dado sistema (o sistema de Ensino Superior no seu todo, um dos setores que o formam ou uma instituição) ou uma combinação da variedade de tipos e dispersão de entidades por esses tipos. A diversidade pode ser apreciada sob múltiplas perspetivas, pelo que a variedade de formulações matemáticas usadas para a sua avaliação é também muito diversa.

A *diversificação*, em biologia, é um conceito dinâmico que se refere ao processo em que há aumento da diversidade de um sistema, através do aumento do número de espécies ou da mudança na dispersão dos organismos pelas espécies (Huisman, 1995; 1998; 2000).

Os conceitos de diferenciação, diversidade e diversificação têm características e significados distintos, embora seja inegável a sua complementaridade no contributo para a interpretação da forma e dos fenómenos evolutivos do Ensino Superior.

A distinção entre os conceitos de diferenciação e de diversificação nem sempre é clara na forma com os dois termos são usados no discurso sobre o Ensino Superior. Por vezes são usados com um sentido comum, ou, pelo menos, apresentado de forma indistinta. Um importante cruzamento de sentidos diz respeito à utilização dos conceitos em diferentes contextos culturais e de Ensino Superior. De facto, nos Estados Unidos da América (EUA) o conceito de diversidade, que aqui estamos a desenvolver e é partilhado na investigação e literatura europeia sobre Ensino Superior, é apresentado como *diferenciação*. Nos EUA a discussão em torno da *diferenciação* (a denominada *diversidade* na Europa) centra-se em características das instituições e não parece ter especial relevância porque o sistema é historicamente marcado por uma grande segmentação da oferta educativa, o que torna difícil que um observador se depare com algum défice de diversidade institucional (Reichert, 2009). Pelo contrário, a diversidade (no sentido tomado nos EUA) está centrada em aspetos relacionados com as características da população académica (estudantes e docentes) (Dill & Teixeira, 2000), sobretudo na perspetiva de integração equitativa de grupos étnicos (Fairweather, 2000; Reichert, 2009), de género (Fairweather, 2000; Reichert, 2009; King, 2000), etários (Fairweather, 2000) e de capacidade económica mais frágil (King, 2002), ou seja, a

diversidade tem associado um forte sentido de mecanismo de inclusão e está centrada em aspetos particulares de um *stakeholder*, o público utilizador do serviço educativo da instituição, muito valorizado na agenda social. Nos dois casos, salvaguardadas as diferenças de abordagem, a diversidade institucional é enfatizada na perspetiva de contributo para uma maior resposta social e económica (Reichert, 2009). Huisman estabelece nos seus trabalhos uma distinção entre os conceitos, tomando como critério os limites da instituição, isto é, a diferenciação é um processo evolutivo interno à instituição, enquanto a diversificação é um processo que envolve a distinção entre instituições (Quadro 1). Os processos são conceptualmente distintos mas há influências mútuas. Huisman (1998) faz notar que um processo de diferenciação (na asserção europeia) não conduz necessariamente a um aumento da diversidade de um sistema.

Quadro 1: *Caracterização e significado de conceitos*

Conceito	Unidade de observação	Sistema em estudo	Condição de observação	Significado
Diferenciação	Partes de uma entidade com sentido próprio ("espécie")	Unidade ("espécie") formada pela integração de partes não independentes.	Dinâmica - Processo	<ul style="list-style-type: none"> • Processo em que há aumento no número de entidades (partes do todo). • Processo em que surge uma entidade (parte do todo) nova.
Diversidade	Entidade com sentido próprio ("espécie") num sistema ou comunidade.	Sistema constituído por unidades independentes ("espécies").	Estática - Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Variedade de tipos de unidades independentes. • Variedade de tipos de unidades independentes e dispersão das unidades por esses tipos.
Diversificação	Entidade com sentido próprio ("espécie") num sistema ou comunidade.	Sistema constituído por unidades independentes ("espécies").	Dinâmica - Processo	<ul style="list-style-type: none"> • Processo em que há aumento do número de tipos de unidades independentes. • Processo em que há aumento do número de tipos de unidades independentes e / ou aumento da dispersão das unidades por esses tipos. • Processo em que há aumento das diferenças entre os tipos de unidades

Adaptado com modificações de: Huisman, J (1995). *Differentiation, Diversity and Dependency in Higher Education. A Theoretical and Empirical Analysis*. Utrecht: Uitgeverij Lemma; Huisman, J (1998). *Differentiation and Diversity in Higher Education Systems*. In Smart, JC. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Vol.XIII. New York: Agathon Press.

Em termos da diversificação/diferenciação a análise pode ser feita segundo uma matriz que inclui a dimensão institucional e o eixo de relação entre as unidades (Quadro 2).

Quadro 2: *Dimensões de análise das instituições de Ensino Superior*

Eixo	Dimensão	
	Dentro da instituição (Huisman: processo de diferenciação)	Entre instituições (Huisman: processo de diversificação)
Vertical	Sequências (níveis ou fileiras de formação) Pré-graduado (formação pós-secundária não conferente de grau), graduado (bacharelato, licenciatura, mestrado, doutoramento; 1º ciclo, 2º ciclo e 3º ciclos de graduação)	Hierarquias Estatuto (jurídico), prestígio (social)
Horizontal	Secções estruturais Faculdade, Instituto, Escola, Departamento, "College"	Sector e subsistema Público, Privado (particular ou cooperativo), Concordatário, Universitário, Politécnico

Adaptado com modificações de: Huisman, J (1995). *Differentiation, Diversity and Dependency in Higher Education. A Theoretical and Empirical Analysis*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

A *divergência* é outro conceito apresentado na literatura sobre Ensino Superior, mas não tem uma definição unívoca. O termo é muitas vezes usado a propósito do modo como os sistemas e as instituições de Ensino Superior reagem a condições externas e a pressões de reorganização (Neave, 1996). Por isso, é encontrado em contextos como as discussões sobre os processos de globalização no Ensino Superior (Marginson & Van der Wende, 2007; Vaira, 2004) e em debates em torno dos efeitos do Processo de Bolonha nas instituições de Ensino Superior (Bleiklie, 2001; Brookes & Huisman, 2009; Lepori, Huisman, & Seeber, 2012; Witte, 2006; Witte, Van der Wende, & Huisman, 2008). Este é claramente um conceito dinâmico, porque se refere a um processo em que há um afastamento progressivo entre duas entidades, em termos da sua estrutura ou função.

O conceito de *divergência* aproxima-se mais do conceito de *diferenciação* do que do conceito de *diversificação* adotado por Huisman (1995, 1998, 2000) em duas situações. Num caso, quando o termo é usado na literatura que aborda o confronto entre pressões externas de modelos de Ensino Superior e os interesses de atores internos das instituições, e em que há resistência à mudança (como em Bleiklie, 2001; Brookes & Huisman, 2009; Neave, 1996; Tolbert & Zucker, 1983; Vaira, 2004). Noutro caso, sempre que é usado para descrever um processo em que as instituições, sentindo que estão a ser de algum modo condicionadas num sentido de (re)organização, mesmo que interna, reagem de modo a criar ou manter alguma diferença entre si, como acontece no âmbito do Processo de Bolonha e nos processos genéricos de globalização do Ensino Superior. Vaira (2004) e Witte (2006) apontam, também, um sentido estático do conceito quando ele é usado para descrever não o processo, mas sim o efeito ou resultado.

Os processos de *diferenciação* e de *diversificação* descritos podem ser considerados conceptualmente neutros em termos do estatuto comparativo das unidades. Embora haja um sentido de afastamento entre as entidades analisadas ou de *divergência* das suas características, tal ocorre num plano horizontal, isto é, entre entidades do mesmo nível. Porém, os estudos sobre o Ensino Superior, sobretudo quando abordam as consequências de decisões políticas envolvendo a (re)organização dos sistemas nacionais, referem-se muitas vezes a uma outra forma de afastamento entre os elementos analisados, em termos de características objetivas e/ou de estatuto social, que se traduz numa variação das diferenças verticais, hierárquicas, entre sectores, instituições ou mesmo entre cursos dentro da mesma instituição.

O conceito de *estratificação* tem associado um sentido de hierarquia e pode surgir na literatura com um sentido de dinâmica, a que corresponde o processo de hierarquização ou para identificar uma condição instalada de distinção hierárquica (Teichler, 2008a). Há uma separação vertical entre unidades, com atribuição de estatutos distintos segundo o nível na hierarquia. Este fenómeno pode ser identificado, quer na criação de sistemas binários (como no caso português, conforme descrito por Correia, Amaral, & Magalhães, 2002), quer na criação de sistemas unitários (como no caso britânico – Neave, 2000). Em termos do objeto da *estratificação*, esta condição ou processo pode ser apontada como diferenças de nível de interesses, estatuto e recursos entre instituições (Gumport & Bastedo, 2001; King, 1995; Kogan, 1997), entre cursos (Bastedo &

Gumport, 2003; Gumport & Bastedo, 2001), ou aplicada aos próprios estudantes (Bastedo & Gumport, 2003; Van Vught, 2008) e ao corpo docente e de investigadores (Gumport, 2005).

Kogan (1997) apresenta o processo de estratificação como uma consequência da massificação e das pressões do mercado de trabalho que conduzem a uma diferenciação interna e entre as Instituições de Ensino Superior. Essa diferenciação é, segundo Kogan, reforçada pelas limitações de financiamento que obrigam a estabelecer prioridades, em favor do processo de acomodação de um número crescente de estudantes. Esta condição leva, por um lado, a uma proletarianização do trabalho académico, sobretudo nas instituições que suportam o maior encargo do processo de massificação; por outro lado, as distintas condições de trabalho, estatuto do pessoal académico, acesso a recursos e autonomia das instituições estabelecem uma diferenciação entre essas instituições, acabando por gerar condições diferenciadas de qualidade das instituições, e valorizando mais aquelas que conseguem manter uma relação mais próxima entre o ensino e a investigação. Porém, mesmo no plano da investigação, e apesar dos critérios de excelência científica da investigação, o financiamento rege-se em parte por um critério adicional de relevância industrial/tecnológica ou económica. No mesmo sentido, Gumport (2005) aponta a alteração do valor social e económico do conhecimento, como um fator que contribui para a estratificação dos sujeitos académicos. O desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e o valor económico associado à produção científica e tecnológica, gera uma competição, entre as instituições e os seus agentes, pelos recursos que permitem sustentar as atividades de produção do conhecimento, a qual é reforçada pelos gestores académicos. Para Gumport (2005), trata-se de uma orientação instrumental das instituições e do trabalho académico que converte o Ensino Superior de uma atividade centrada no desenvolvimento dos estudantes e promotor da sua ascensão social, em sistemas de produção e processamento de conhecimento social e economicamente relevante (incluindo publicações, direitos de autor e patentes).

Arum, Gamoran, e Shavit (2007) fazem notar que a noção de estratificação adquire importância no campo do Ensino Superior porque coloca uma questão, associada aos estudos sobre a expansão e a diversificação do Ensino Superior, de extrema sensibilidade do ponto de vista ideológico e político. Trata-se de saber se nestes processos ocorre uma redução das desigualdades sociais em matéria de acesso ao Ensino Superior, por efeito da sua expansão quantitativa e capacidade de receber mais estudantes ou, pelo contrário, há um alargamento dessas desigualdades por uma expansão das oportunidades desproporcionada entre grupos sociais, com favorecimento dos grupos já privilegiados. Neste campo, podemos considerar, por exemplo, aspetos de estimulação cultural em idades mais precoces. Numa revisão de estudos realizados em vários países europeus, Santiago, Tremblay, Basri, e Arnal (2008) verificam a existência de evidência empírica de como o acesso e a participação no Ensino Superior está associada ao *background* sócio-económico e à frequência (ou não) do Ensino Superior pelos pais. Aqueles autores sugerem ainda outro mecanismo que pode aprofundar ainda mais o distanciamento entre grupos sociais, que decorre do facto de vários sistemas de Ensino Superior terem sofrido uma transformação, ao mesmo tempo que se expandiram, nomeadamente quando

esta expansão se fez sobretudo à custa do acesso a instituições e formações com um estatuto menos importante do que as instituições e formações clássicas em universidades com investigação consolidada. Ao mesmo tempo que o sistema criava novas oportunidades de acesso ao Ensino Superior, diferenciou-se e essas novas oportunidades afinal teriam um valor inferior às expectativas de promoção social. Este diferencial de valor pode não ser percebido pelos candidatos, por eventual falta de informação pública, por falta de referenciais familiares que os elucidem ou por dificuldades escolares anteriores que afetem a capacidade de se qualificarem para cursos de maior estatuto. Na presença de alguma ou mais das condições anteriores, o simples facto de aceder a um curso superior pode ser simbolicamente gratificante num dado contexto familiar e socioeconómico. Em vários países, mesmo com taxa de participação no Ensino Superior elevada a nível mundial, verifica-se que, nos cursos com carácter profissionalizante, a proporção de estudantes com pais pertencentes às “classes trabalhadoras” é superior à proporção dos estudantes oriundos de famílias em que os pais possuem formação superior; no mesmo sentido, verifica-se que os estudantes oriundos das classes trabalhadoras parecem tender mais para a escolha de cursos profissionalizantes (Santiago, Tremblay, Basri, & Arnal, 2008), em contraposição aos filhos dos profissionais com maior formação e estatuto social. Deste modo, a estratificação pode ser associada a uma desproporção das oportunidades, quer em termos quantitativos, quer em termos do maior acesso daqueles, que antes eram mais desfavorecidos, a sectores e cursos com menor estatuto social. A estratificação surge associada ao estudo de um balanço entre o que aqueles autores chamam um efeito de diversão, um efeito com conotação negativa e associado ao acesso diferenciado dos candidatos a uma estrutura académica hierarquizada, em que os filhos das classes trabalhadoras acedem maioritariamente a formações pós-secundárias de estatuto social inferior na hierarquia académica, e um efeito de inclusão, com conotação positiva e associado sobretudo à expansão/massificação, a qual permite o acesso efetivo ao Ensino Superior – ou pelo menos “pós-secundário” – mesmo que à custa do acesso àquelas formações de menor estatuto académico.

Algumas teorias organizacionais centram-se na procura de explicações racionais para a diversidade de um sistema (como a ecologia das populações na sua adaptação dos modelos biológicos); outras teorias organizacionais procuram explicar a homogeneidade das organizações.

O *isomorfismo* foi definido por Hawley (1968, *cit. in* DiMaggio & Powell, 1991) como um processo de constrangimento que força uma entidade, numa dada população, a tornar-se semelhante a outras entidades que enfrentam as mesmas condições ambientais. Por outras palavras, as características das organizações são modificadas no sentido de uma crescente compatibilidade com as características do ambiente da organização. As ideias de Hawley foram ampliadas por Hannan e Freeman (1977), os quais defendem que o isomorfismo resulta de um processo de seleção em que as formas que não estão em conformidade com a norma do campo organizacional são eliminadas, ou de uma aprendizagem dos decisores nas organizações, com consequente ajuste das respostas às condições do ambiente de desenvolvimento da organização.

DiMaggio e Powell (1991) identificam três tipos de isomorfismo a que correspondem forças de ação e mecanismos distintos: (1) coercivo, ligado ao efeito de pressões externas; (2) mimético, resultante de opção interna em busca de legitimação social; e (3) normativo, associado a processos de formação de identidade profissional e profissionalização de serviços, domínio em que as Ordens profissionais (Correia et al., 2000) e outras entidades com capacidade de controlo do acesso à profissão e de regulação do exercício profissional têm uma influência importante.

O isomorfismo é um conceito que traduz um processo, uma dinâmica. Neave (1996) aponta outros termos com o mesmo sentido prático e numa perspetiva de movimento oposto à diversificação ou divergência: *harmonização* ou *homogeneização*, se a ênfase é colocada no resultado; *convergência*, se a ênfase for colocada no processo em si mesmo.

A *convergência*, tal como o seu oposto (divergência), é um conceito dinâmico, porque se refere também a um processo, neste caso havendo uma aproximação entre duas entidades abstratas, em termos da sua estrutura ou função. Enquanto o conceito de isomorfismo tem associada uma ação muito centrada nas instituições e na sua própria capacidade de decisão face a condições externas (como decorre, por exemplo, da ideia de mimetismo), o conceito de convergência aparece associado, por exemplo, a discursos em torno da globalização e dos efeitos das políticas europeias associadas ao Processo de Bolonha (Bleiklie, 2001; Brookes & Huisman, 2009; Lepori et al., 2012; Marginson & Van der Wende, 2007; Witte, 2006; Witte et al., 2008). A ideia de *convergência* enfatiza um movimento no sentido da homogeneização (cultural, política e económica) (Vaira, 2004) e, ao mesmo tempo, com uma determinação linear e *top-down*, na medida em que resulta de uma disseminação internacional de modelos de organização e governação (Vaira, 2004). As reformas simultâneas em vários contextos nacionais, com base em modelos e padrões partilhados internacionalmente, tendem a produzir uma convergência entre os sistemas nacionais e, deste modo, a facilitar a interconexão entre esses sistemas (Marginson & Van der Wende, 2007). Esta dinâmica está claramente subjacente ao Processo de Bolonha, com o argumento de tornar o Espaço Europeu de Ensino Superior como o mais atrativo a nível mundial (Marginson & Van der Wende, 2007) com maior mobilidade interna e favorecedor dos grandes objetivos económicos inerentes à Estratégia de Lisboa. Como refere Witte (2006) na situação comum de discussão em torno do Processo de Bolonha, o termo é habitualmente usado com o sentido dinâmico, de processo. Este é um detalhe importante, na medida em que no discurso político em torno daquele Processo, encontra-se a referência à importância de uma convergência dos sistemas nacionais de Ensino Superior. Contudo, não reúne o mesmo consenso no que se refere ao eventual efeito ou resultado, um estado de convergência ou harmonização, visto como ameaça à diversidade, entendida como valor importante na cultura europeia de Ensino Superior.

2.1.1. Tipos de diversidade

O conceito de diversidade em contexto das ciências sociais pode ser estabelecido em termos objetivos. Porém, a sua aplicação à investigação e ao discurso político em torno do Ensino

Superior é multidimensional, o que decorre da existência de vários níveis estruturais e funcionais, da possibilidade de análise centrada em variadas unidades de observação, e da perspetiva de observação e interesses dos atores envolvidos no Ensino Superior. Robert Peet (1974) numa revisão sobre os processos de medição da diversidade em comunidades biológicas faz notar a dificuldade na adoção de uma definição uniforme do conceito pelos vários trabalhos, decorrente, em larga medida, do condicionamento pelos métodos adotados para avaliar a diversidade. Por isso, refere-se à diversidade em termos de um “*cluster* conceptual”. Codling e Meek (2006) referem-se à multidimensionalidade salientando a importância da clara definição das variáveis e dos métodos analíticos escolhidos para o estudo da diversidade. Uma dificuldade na seleção das variáveis é o facto de a “diversidade” significar coisas diferentes para atores académicos e grupos de interesse diferentes (Codling e Meek, 2006). Por exemplo, para o Governo, enquanto *stakeholder*, o interesse na diversidade poderá estar mais centrado no plano sistémico, o sistema nacional considerado como um todo, com as instituições classificadas segundo parâmetros como a missão, o tipo de cursos e a atividade de investigação. Pelo contrário, para os estudantes a diversidade tem significado imediato no momento da escolha da instituição a que tem realmente capacidade de aceder e a que se candidata, e, nesse sentido, valoriza outros aspetos que distinguem as instituições de forma individualizada, tais como a possibilidade de acesso, a localização e os custos de frequência, o tipo de curso ou o seu prestígio social.

A existência de vários planos de realização e vivência do mundo académico significa, em termos práticos, a existência e a possibilidade de observação de vários tipos de diversidade. Uma referência nesta matéria é o trabalho de Stadtman (1980), que define *diversidade* como a condição do sistema no qual as instituições individualmente ou grupos de instituições difiram umas das outras. Stadtman considera existirem vários tipos de diversidade, mas realça quatro tipos: (1) diversidade de cursos ou “programática”; (2) diversidade processual, associada a métodos de ensino (e não tanto ao que é ensinado) e a outras metodologias de funcionamento (e não ao que se faz); (3) diversidade sistémica, centrada na variedade de instituições de diferentes tipos no sistema; e (4) diversidade de constituição, ligada sobretudo a diferenças no corpo de estudantes.

Stadtman (1980) e Birnbaum (1983) distinguem duas perspetivas de observação do Ensino Superior, dois territórios sobre os quais se centra a atenção do investigador ou do observador político. Birnbaum (1983) define essas formas fundamentais de diversidade como:

- Diversidade interna – Corresponde às diferenças que podem ser encontradas entre as entidades ou elementos que formam ou caracterizam uma dada instituição.
- Diversidade externa – Traduz as diferenças entre instituições.

Muitas mudanças que levam a uma variação da *diversidade interna* das instituições são respostas a fatores políticos, sociais, económicos ou demográficos do ambiente e que escapam ao controlo das instituições (Birnbaum, 1983). Exemplos são o alargamento da oferta educativa ou de metodologias de ensino perante a perspetiva de alteração da procura da instituição. Um arquétipo da diversidade interna nas instituições norte-americanas é apresentado por Birnbaum quando se refere ao que Clark Kerr denominou (nos anos 60) a *multiversidade* como forma de se referir a

universidades cuja dimensão e complexidade as torna um espaço de resposta a múltiplas solicitações estudantis e da sociedade. Birnbaum (1983) faz notar como instituições distintas, mas que em simultâneo vão registando processos de diferenciação interna, tendem a tornar-se cada vez mais parecidas à medida que comecem a coincidir nas características ou funções que vão assumindo de modo cumulativo. Assim, a diversidade interna pode correlacionar-se de forma negativa com a diversidade institucional, que é uma forma de diversidade externa.

Quanto à *diversidade externa*, que genericamente se reporta ao que é apreciado numa perspetiva comparativa entre instituições, Birnbaum adaptou e enriqueceu a proposta de Stadtman (1980) e apresenta sete tipos ou dimensões de diversidade (Birnbaum, 1983): (1) sistémica; (2) programática (cursos); (3) de procedimentos; (4) reputacional; (5) de constituição; (6) de valores e ambiente cultural; e (7) estrutural, incluindo por razões históricas ou de fundação legal.

A partir da análise de trabalhos e da atenção crescente dada pela investigação e pelas próprias instituições, Reichert (2009) propõe que seja considerado mais um tipo de diversidade, a diversidade de fontes de financiamento e das condições necessárias ao seu uso mais rentável. Sobre isto Meek (2000) realça a importância crescente do financiamento nos discursos sobre o Ensino Superior, associado a formas de controlo pelo Estado e a discussões ideológicas. Outros aspetos complementares são a avaliação/comparação de medidas de gestão financeira (Estermann & Pruvot, 2011) e a relação com o potencial de inovação da instituição para melhor usar os recursos e satisfazer os *stakeholders* (Dill & Teixeira, 2000). O próprio Estado não se afasta da lógica instalada de competitividade e de financiamento com base na demonstração de resultados de desempenho das instituições, apoiando de modo diferenciado (de forma direta ou por intermédio de outras entidades) as instituições e criando condições para promover instituições que tenham visibilidade internacional (Sörlin, 2007).

Para efeito deste trabalho, tem especial relevo a diversidade sistémica. Refere-se aos diferentes tipos de instituições que podem ser encontradas num sistema de Ensino Superior. Birnbaum refere três tipos de diferenças que marcam esta forma de diversidade: (1) quanto ao tipo de instituição (desde a distinção entre *colleges* e universidades nos EUA, à distinção entre sectores ou subsistemas de Ensino Superior, como no caso português e europeu); (2) quanto à dimensão (sobretudo em função do nível de acesso e do número de estudantes a frequentar as instituições); e (3) quanto ao controlo (sobretudo o que se refere à origem da autoridade legal, ou seja, pública – o que em alguns países pode significar um controlo federal ou o controlo por entidades de Governo estadual, regional ou local –, privada – particular ou cooperativa –, ou concordatária, e as condições de regulação). Codling e Meek (2006) referem-se a este tipo de diversidade como diversidade sistémica ou institucional. Neave (2000) refere-se a esta dimensão de diversidade como diversidade institucional. Recorde-se que Stadtman (1980) usava o termo “institutional diversity” em sentido mais amplo, para se referir à diversidade externa como um todo. Fairweather (2000) considera como ilustrativos, neste campo, aspetos de caracterização das instituições, como a missão institucional (que determina a variedade de atividades desenvolvidas e a sua importância relativa – ensino, investigação, serviços à comunidade, etc.), os serviços

oferecidos aos estudantes, a fonte de controlo (nomeadamente a propriedade pública ou privada) e as condições de regulação (estatal, pelo mercado, mista).

Embora a proposta de Birnbaum (1983) sobre uma tipologia da diversidade aponte várias perspetivas possíveis de abordagem da diversidade na análise do Ensino Superior, as perspetivas sistémica, estrutural e programática parecem ter maior destaque na análise de políticas de Ensino Superior, por se centrarem em aspetos macroestruturais diretamente afetados pelas decisões políticas e económicas que influenciam as formas de regulação do sistema de Ensino Superior.

Uma forma de classificação, genérica e aplicável aos vários parâmetros de classificação antes descritos, posiciona as instituições entre si (Teichler, 2005b):

- Diversidade horizontal – Afirma uma diferença entre as instituições (ou componentes internos das instituições) em relação a um parâmetro específico, mas sem que haja uma diferença de estatuto entre os elementos comparados.
- Diversidade vertical – Salaria uma diferença de qualidade ou estatuto das unidades de análise (as instituições ou os seus componentes internos), estabelecendo uma hierarquia de posições entre unidades (estratificação), mesmo que específica em relação ao parâmetro estudado.

Esta forma de classificação vai além de um carácter estritamente descritivo, na medida em que torna visível um posicionamento relativo das instituições ou de outras unidades em análise e sugere relações e efeitos, não só entre as instituições como entre elas e outras entidades do seu ambiente, os quais serão distintos consoante aquele posicionamento das instituições.

A importância da classificação no Ensino Superior é que permite, desde logo, descrever a forma, quer dos elementos estruturais, quer das relações funcionais entre aqueles elementos, isto é, permite cartografar o Ensino Superior para o conhecer. A tipificação, embora seja sempre um pouco redutora porque se baseia na leitura de parâmetros específicos previamente escolhidos, não tem de ser penalizadora. Pelo contrário, tem o valor didático e funcional que nos permite “arrumar” o conhecimento sobre as instituições, os seus elementos constituintes e o sistema onde estão inseridas, de modo a poder mobilizá-lo mais rapidamente. Uma vantagem adicional é o facto de dar pistas sobre as relações entre as instituições, e entre elas e todas as restantes entidades que de algum modo têm a capacidade de as influenciar e exercem realmente essa influência.

2.2. Argumentos em torno da diversidade

A diversidade no Ensino Superior é uma característica que surge habitualmente na literatura e no discurso político com uma conotação tacitamente positiva. O discurso identitário das instituições apresenta muitas vezes, de modo mais ou menos explícito, a menção à diversidade como forma de marcar a identidade institucional. Isto acontece mesmo que o discurso oscile entre essa ideia da diversidade e uma outra ideia ou preocupação de convergência (ou talvez mais de conformidade legal e normativa) com os princípios subjacentes ao quadro normativo do Ensino

Superior, como forma de assegurar a sua integração no sistema. Teichler (2008a) afirma que, mesmo em sistemas de Ensino Superior relativamente homogêneos, a homogeneidade absoluta não existe, pois há sempre algumas formas de diversidade horizontal e vertical.

Como afirma Birnbaum (1983), é uma característica assumida como boa, mas coloca uma questão fundamental: porque é que a diversidade é importante? E responde com a afirmação: “Because it ensures a system of higher education that is at once stable and responsive to the demands of its social environments (Birnbaum, 1983, p.x). Contudo Riesman (1975), ao discutir sobre o Ensino Superior norte-americano salienta que o pluralismo (seja dentro de um sistema público, seja entre setores público e privado) não significa necessariamente uma vantagem para o estudante, sobretudo se nesse quadro não existir uma opção de oferta que corresponda às condições e expectativas do estudante (por exemplo, em termos do custo real de frequência, da qualidade do ensino e das mais-valias futuras dessa formação). Riesman afirma que a diversidade não é um valor *per se*, mas apenas em contextos específicos.

Podemos colocar-nos, como ponto de partida, numa posição neutra e questionar se a diversidade é em si mesmo uma característica boa no Ensino Superior, e se a diversidade é uma característica favorável ao desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior. Subjacentes àquelas questões estão algumas dúvidas sobre a utilidade da diversidade para as instituições e para o sistema, e sobre a bondade do argumento para o discurso político e institucional. No primeiro caso, um aspeto gerador da dúvida surge da apreciação do modo como diversas entidades, de que se destacam as organizações de representação profissional, pressionam as Instituições de Ensino Superior para que gerem um “produto” que se enquadre na visão que aquelas entidades têm acerca do que devem ser os profissionais e, sobretudo, do que devem ser os diplomados que chegam ao mundo profissional. Num contexto de procura limitada por razões demográficas e de excesso de oferta educativa em algumas áreas do conhecimento e da técnica, a que acrescem dificuldades de emprego por se ter excedido a capacidade de integração profissional instalada, as Instituições de Ensino Superior podem considerar que precisam de valorizar o aspeto do potencial acrescido de integração profissional (a “empregabilidade”) que decorre da frequência e concretização dos seus cursos. Quanto à eventual bondade do discurso político, há preocupações latentes, por exemplo sobre a qualidade científica e pedagógica e sobre a organização do trabalho académico, associadas à capacidade das instituições de lidar com as adversidades, isto é, com as mudanças do contexto político e económico e com os seus reflexos na ação e pressões do Estado e do mercado de Ensino Superior. Em qualquer caso, é sempre necessário perceber e identificar claramente qual a forma de “diversidade” de que se está a falar e perceber até que ponto ao discurso sobre as virtudes da diversidade corresponde um interesse real para os *stakeholders*.

É importante enquadrar temporalmente o quadro de afirmações sobre os benefícios da diversidade. Ainda no início da década de 70 do séc. XX, nos EUA discutiam-se já as consequências do processo de massificação do Ensino Superior (Trow, 1973) e a eventual transição para um estado de “Ensino Superior universal”, quando em muitos países europeus o

processo de massificação ainda estava em curso (caso do Reino Unido) ou ainda estava numa fase muito incipiente (como no caso português, mais no plano dos objetivos do que da realidade).

Stadtman (1980) identifica vários benefícios da diversidade, centrada no domínio da diversidade institucional: (1) aumenta a amplitude de escolhas disponíveis para os candidatos; (2) torna o Ensino Superior praticamente acessível a todos, apesar de diferenças entre indivíduos (3) compatibiliza a educação com as necessidades, objetivos, estilos de aprendizagem, ritmo e aptidão de cada estudante; (4) permite selecionar as missões e delimitar as atividades que são consistentes com a sua localização, recursos, níveis de formação e clientes institucionais; (5) permite responder às pressões da sociedade que é, em si mesma, caracterizada por grande complexidade e diversidade; e (6) é uma pré-condição para a autonomia das Instituições de Ensino Superior, pois quanto maiores as diferenças entre as instituições mais difícil é para uma autoridade central converter essas instituições em instrumentos de doutrinação ideológica em vez de agentes de educação. Birnbaum (1983) organiza os argumentos segundo três planos que representam três áreas de relação das Instituições de Ensino Superior (Quadro 3).

Quadro 3: *Planos de argumentação a favor da diversidade (Birnbaum, 1983)*

Plano dos argumentos	Sentido dos argumentos	Áreas de relação das instituições
Institucional	Engloba aspetos da organização e da vida interna das instituições.	Relações das instituições com os seus “clientes”/utilizadores/atores.
Da sociedade	Referem-se à projeção externa de funções políticas, sociais e económicas das Instituições de Ensino Superior, indo além dos seus objetivos mais estritamente educacionais.	Relações das instituições com outros sistemas da sociedade.
Sistémica	Refere-se ao conjunto de fatores que afetam a capacidade do sistema educativo permanecer como um todo estável, mesmo quando ele evolui em resposta a mudanças no seu ambiente.	Relações das instituições entre si, enquanto elementos do sistema de Ensino Superior

Birnbaum tem o cuidado de salientar que as três perspetivas de relação se interconectam e as suas fronteiras não são muito claras. Deste modo, elas podem partilhar argumentos e a própria categorização apresentada pode apresentar alguma arbitrariedade (Birnbaum, 1983).

O plano “institucional” engloba aspetos da organização e da vida interna das instituições, seja na perspetiva interna de satisfação de interesses dos atores académicos, seja na perspetiva de capacidade de resposta aos problemas que essas instituições têm de enfrentar. Quanto às relações no plano “da sociedade”, Birnbaum (1983) faz notar que as instituições de Ensino Superior não estão limitadas à função educacional, mas também servem interesses de carácter político, social e económico. O plano “sistémico” é desenvolvido por Birnbaum a partir do pressuposto conceptual de que o Ensino Superior é um sistema aberto, formado por subsistemas que são as instituições individuais (aqui Birnbaum insiste na perspetiva da instituição como elemento fundamental da concretização da missão do Ensino Superior), capazes de funcionar de modo coordenado, mesmo na ausência de uma estrutura formal de coordenação. Neste sentido, os argumentos no plano sistémico referem-se ao conjunto de fatores que afetam a capacidade do sistema de Ensino Superior permanecer como um todo estável, mesmo quando ele evolui em

resposta a mudanças no ambiente de desenvolvimento. Os argumentos invocados são quatro: (1) Assegura a manutenção e evolução do sistema, beneficiando da condição de sistema aberto e da coexistência de mecanismos de coordenação do todo e da diferenciação das partes, permitindo a sua especialização em certas atividades e a resposta a necessidades e exigências específicas; (2) permite dar resposta a novos nichos de mercado, sendo o nicho uma combinação de recursos potencialmente utilizáveis pelas instituições académicas, e que podem evoluir com o tempo à medida que as condições do meio mudam; (3) assegura a capacidade de resposta do sistema e uma reserva ou potencial de desenvolvimento; e (4) permite a renovação do sistema e não implica necessariamente a sobrevivência de toda e cada uma das instituições que o formam.

Van Vught (1996), parte da perspectiva dos sistemas sociais abertos e analisa, também, o Ensino Superior como sistema, colocando a ênfase sobre a diversidade externa. Van Vught sintetiza e adapta os argumentos de Birnbaum, e identifica sete argumentos fundamentais. Assim, a diversidade: (1) fornece uma condição para a mobilidade social; (2) permite uma resposta às necessidades do mercado de trabalho; (3) serve as necessidades políticas de grupos de interesses; (4) permite a combinação do Ensino Superior de elite e de massas ou, como expressa Correia et al. (2002), permite a manutenção de instituições de elite num sistema massificado de ensino; (5) permite aumentar o nível de eficácia das instituições (neste caso, a especialização institucional é vista como uma condição que permite concentrar a atenção e recursos na prossecução dos objetivos institucionais); (6) cria oportunidades para a experimentação e inovação (experimentação de baixo risco e de menor custo); e (7) o aumento da diversidade de um sistema é uma estratégia importante para ir ao encontro das necessidades dos estudantes.

Singh (2008) organiza as razões lógicas a favor da diversidade e da diferenciação segundo duas linhas de argumentação política: uma decorre da ideia de bem público e justiça social, outra desenvolve-se em torno da eficiência e eficácia do sistema. Singh (2008) alerta, no entanto, para um cuidado essencial de evitar que os argumentos de bem público e justiça social não fiquem remetidos a um mero carácter simbólico, e que sejam subjugados por argumentos relacionados com o desempenho e resultados do processo. Tal pode acontecer simplesmente porque os indicadores para estes tipos de argumentos são mais diretos e fáceis de determinar. Outro cuidado refere-se à negociação de interesses e valorização de argumentos, como no confronto entre o argumento do acesso mais alargado, como elemento de oportunidade social, e os argumentos da qualidade do ensino e meritocrático no acesso ao Ensino Superior.

A generalidade dos argumentos apresentados, que se referem aos estudantes, centra-se na oportunidade de acesso ao Ensino Superior e na consequente possibilidade de mobilidade social, nomeadamente a ascensão a novos patamares de oportunidade e realização social e económica. Quanto aos argumentos políticos, ou enfatizam aspetos de organização do Ensino Superior (quer estrutural, quer em matérias relacionadas com a sua coordenação – nacional ou transnacional – ou gestão de recursos) ou enfatizam o contributo económico (mesmo que através de um discurso “social”) para a sociedade. Há uma outra perspectiva sobre a diversidade e os processos associados que faz convergir a argumentação sobre os estudantes e a argumentação

política num campo de realização ideológica. Para Cross e Cloete (1999) a diversidade pode ser entendida como uma pluralidade de identidades determinadas pela representação cultural e não necessariamente uma enunciação de diferenças entre os indivíduos. Nesta perspectiva norte-americana de diversidade, as instituições de Ensino Superior adquirem importância maior como espaço para acolher a diversidade e para a prática da democracia, locais onde as questões de tolerância, inclusão, acesso e desigualdades estruturais da sociedade podem ser abertamente debatidas, locais para o exercício da cidadania democrática e resolução de tensões sociais.

Teichler (2008a) apresenta, ainda, uma lista de argumentos que podem ser encontrados nos discursos a favor da “diversidade interinstitucional vertical”. Entre eles incluem-se aspetos como a facilitação da aprendizagem mediante ambientes institucionais homogêneos, como reflexo e em respeito pela diversidade de estudantes, a par da motivação pela desigualdade, ou seja, a promoção do esforço pela expectativa de desigualdade de recompensa. No plano institucional, os argumentos envolvem a capacidade de as instituições se centrarem na sua missão, com interação mais ampla e produtiva entre departamentos, e de conferir proteção e privilégios às instituições de maior valor no acesso aos recursos necessários para prosseguir essa qualidade (Teichler, 2008a).

O discurso em favor da diversidade é, para Singh (2008), uma questão de “fé política” num bem político, associada de forma otimística a uma gama ampla de benefícios individuais, institucionais e sistémicos. Stadtman (1980) é peremptório ao afirmar que a diversidade nem sempre é benéfica: (1) por vezes frustra os esforços para estabelecer padrões uniformes de aquisição educacional; (2) acentua diferenças entre as pessoas ao ponto de tornar difícil ensinar e sustentar valores e práticas éticas comuns; e (3) leva a que sejam adotados cursos e procedimentos sem interesse mas apenas porque são novidade e marcam uma diferença. Entretanto, Teichler (2008a) faz notar que embora não haja muitas evidências sobre os perigos de uma “sobrediversificação” (Teichler centra-se na estratificação do sistema), existem alguns argumentos a apontar nesse sentido. Marcar de forma extrema a diversidade, ou seja, acentuar as diferenças entre as instituições tem como consequência imediata um reforço do seu afastamento em termos de prestígio, recursos e qualidade, concentradas no pólo de elite do sistema. Isto acaba por contrariar os esforços no sentido da oferta de oportunidades a grupos socialmente mais desfavorecidos, contribuindo ainda mais para a exclusão social, desencoraja a diversificação horizontal, pois muitos académicos passam a focar-se na tentativa de imitar as formas de elite, e acaba por gerar mais desencorajamento e desmoralização entre académicos e estudantes, pelas dificuldades e poucas expectativas de progresso real, em vez de uma mobilização para resultados mais favoráveis em termos da melhoria das suas condições de vida académica.

É importante que não se confunda o efeito potencial com o efeito real da diversidade e dos processos associados (Guri-Rosenblit, Sebková, & Teichler, 2007). Para isso é preciso perceber se e qual a forma de diversidade que é mais adequada a um determinado contexto, quais os fatores e condições disponíveis que permitem a sua implementação, e se se consegue lidar eventuais consequências não antecipadas e não desejadas da diferenciação (Singh, 2008).

2.3. Condições de balanço entre divergência e convergência

Esclarecidos os conceitos e revistos os argumentos laudatórios em torno da diversidade, torna-se essencial perceber quais as condições fundamentais que, de facto, podem favorecer a instalação e/ou manutenção de um estado de diversidade ou, pelo contrário, podem conduzir à convergência dos elementos sob análise. Um aspeto importante neste campo é a constatação de que as condições aparentemente semelhantes podem corresponder desfechos distintos ou mesmo opostos, em termos de divergência/convergência num sistema. Isto realça a necessidade de apreciar as condições em contexto (social, económico, cultural e, sobretudo, político), o que torna difícil estabelecer padrões, embora na literatura se encontre uma dicotomia entre dois contextos políticos em torno do Ensino Superior: por um lado, alguns sistemas europeus em que o papel do Estado é muito forte na determinação das condições de organização e funcionamento do sistema; por outro lado, o sistema norte-americano (*latu sensu*) em que há uma maior ênfase na responsabilidade e autonomia das instituições para dar resposta aos desafios da sociedade.

Stadtman (1980), ao abordar a persistência da diversidade, refere dois processos. Primeiro, a vontade e o esforço das instituições para se demarcarem face às restantes, por meio de uma ação conservadora ou por meio da inovação. Segundo, quando há uma tendência isomórfica das instituições, que procuram mimetizar outras mas funcionam em ritmos diferentes de implementação, do que resulta a manutenção de diferença permanente entre as entidades, mesmo que cada uma tenha uma forma diferente em momentos distintos no tempo.

Trow (1973) estabelece uma ligação entre a diversificação e os fenómenos de *democratização* e *massificação* do sistema. Parece haver um duplo argumento político/ideológico e de resposta aos interesses mais específicos dos candidatos ao Ensino Superior. O aumento do número de candidatos e estudantes significa um aumento da diversidade no que se refere à sua origem social, motivações, expectativas, interesses e desempenho escolar prévio. Esta multiplicidade de características coloca pressão sobre o sistema no sentido de diversificar a oferta educativa, nomeadamente em termos dos cursos e da organização e metodologias pedagógicas (Trow, 1973). Acerca da variedade de condições contextuais e efeitos, Guri-Rosenblit et al. (2007) afirmam que, em muitos países, a diversificação ocorre em comum com o alargamento do acesso ao Ensino Superior, mas a diversificação não é *per se* suficiente para que um sistema se massifique. A flexibilidade é fundamental para assegurar a equidade dos estudantes no Ensino Superior. A igualdade de oportunidades requer que o sistema tenha a flexibilidade suficiente para permitir aos estudantes a mobilidade interna entre sectores e a mobilidade externa entre países. Quanto maior a diversidade e maior a flexibilidade de um sistema, maior a possibilidade de se tornar um sistema de massas ou mesmo um sistema universal (Guri-Rosenblit et al., 2007).

Varghese & Püttmann (2011) consideram que há uma associação entre os fenómenos de expansão e diversificação dos sistemas de Ensino Superior e apontam cinco condições que contribuem para a diversificação dos sistemas:

- A expansão da escolaridade, em particular do ensino secundário, produz um efeito de “pipeline” para o Ensino Superior.
- Os valores democráticos e igualitários prevalentes em muitas sociedades promovem a igualdade de oportunidades, no acesso e na capacidade de frequentar e concluir os cursos. Há alargamento da base de origem social dos candidatos e maior amplitude de aspirações, motivações, interesses e capacidade económica para os estudantes se manterem no sistema.
- O valor instrumental e operacional do conhecimento, ou seja, a valorização do conhecimento diretamente mobilizável com interesse económico. A economia do conhecimento não significa apenas dar mais valor ao conhecimento, mas sim ao conhecimento que contribua para a economia. Ao mesmo tempo, a produção de conhecimento torna-se uma atividade económica e as Instituições de Ensino Superior tornam-se entidades com valor no tecido económico.
- A globalização e a economia do conhecimento, tendo em vista ganhos de competitividade internacional, assentam na posse de maior qualificação e de conhecimento aplicável.
- A crescente especialização do conhecimento e da investigação desenvolvida quer nas instituições académicas, quer em outros laboratórios e entidades, de modo a responder a novos desafios e a uma maior capacidade de inovação.

Porém, Trow (1973) identifica dois grandes obstáculos à diversificação. Primeiro, um obstáculo institucional, que considera ser uma ameaça sentida pelas Instituições mais tradicionais aos seus padrões e valores, resultante de uma população estudantil crescente e sobretudo mais diversa. Em segundo, um obstáculo político, que decorre da ameaça sentida pelo poder central do Estado à ordem burocrática, como um desafio às normas de equidade e igualdade perante o Estado, como uma condição potencialmente geradora de anarquia académica e ameaça aos valores tradicionais do Ensino Superior (Trow, 1973).

A partir das características de organização política do Estado e da sua influência sobre o Ensino Superior, Trow (1973) salienta a forte pressão para a convergência que pode resultar da ação do Estado, reforçando a tendência das instituições de simplesmente convergirem em torno da forma e da prática dos modelos institucionais mais prestigiados, mesmo em contextos de expansão do Ensino Superior. O planeamento prescritivo corresponde a uma forma de planeamento político pelo Estado central, no qual as características fundamentais do sistema (forma e dimensão) e das Instituições de Ensino Superior (organização académica e oferta educativa) são definidas ou pelo menos fortemente condicionadas por órgãos centrais. Este planeamento é visto como uma forma pouco flexível de resposta a problemas que eventualmente venham a surgir e, assim, Trow aponta esta condição como um entrave à diversificação de um sistema. Por outro lado, o planeamento prescritivo baseia-se na análise de tendências evolutivas, de projeções sobre a procura do Ensino Superior e dos recursos disponíveis (Trow, 1973), o que pode ser a base para o lançamento de uma reforma do sistema.

Sobre o mesmo assunto, Burton Clark (1983), a partir da perspetiva sobre os grupos de interesses, justifica que, quanto à diversidade, os sistemas centralizados tendem a ser menos inovadores do que sistemas descentralizados em que há mais competição entre os interesses de

novos grupos e os interesses dos elementos com maior poder e prestígio e socialmente legitimados. Adicionalmente, a centralização e formalização e a busca de eficiência restringem o poder distribuído entre grupos de interesses e concentram os mecanismos de controlo, pelo que acabam por reduzir a mudança organizacional. Nestas condições há menos agentes a tomar decisões e há, ao mesmo tempo, mais normas e mais sanções no sentido de forçar a aplicação dessas normas. Porém, Clark (1983) também faz notar que a diversificação/diferenciação não estão vinculadas a um modelo único de gestão do sistema de Ensino Superior e defende que a legitimação de novos sectores pode ocorrer em contextos de gestão pública distintos. Em condições de mercado, conjuntos de instituições que competem entre si podem encontrar nichos de financiamento, de pessoal e de clientes que as protejam e diferenciem positivamente. No entanto, é interessante que em sistemas em que há um forte controlo central pelo Estado, ao invés de uma oposição à diversidade, as entidades de Governo podem produzir normas legais especialmente dirigidas à criação de um novo sector. Scott (1995) refere o confronto entre a seletividade no planeamento *top-down* e a busca da equidade na iniciativa *bottom-up*.

Correia et al. (2002) atribuem ao Estado um “papel regulador imprescindível” na garantia da diversidade do sistema, embora tenha de ter sempre o cuidado de não resvalar para uma condição de regulamentação excessiva. Conforme referem os mesmos autores, tal papel deve-se à incapacidade dos mercados para produzir aquele efeito, pois a competição livre pode induzir uma tendência isomórfica. No mesmo sentido, Machado, Ferreira, Santiago, & Taylor (2008) realçam como o Processo de Bolonha foi aproveitado como oportunidade por parte de alguns Governos, nomeadamente no caso português, para iniciativas legislativas de reforço do sistema binário, enquanto elemento-chave para a manutenção da diversidade sistémica.

Clark (1983) considera a diferenciação/diversificação como uma expressão de um processo de mudança num sistema de Ensino Superior, o qual se torna mais complexo à medida que aumenta o número e complexidade das tarefas que lhe estão atribuídas. Essa mudança nas tarefas do sistema académico é provocada por: (1) diversidade de estudantes, (2) segmentação e evolução das profissões, e (3) emergência de novas disciplinas científicas ou de especializações.

Burton Clark faz notar como às três forças que identifica, está sempre subjacente um interesse, individual ou de grupo, em relação ao conhecimento especializado ou em relação às formas ou estruturas organizacionais que lhe dão suporte. A diversificação/diferenciação é a consequência de um realinhamento daqueles interesses através das forças de influência. Mas os interesses em jogo podem ser opostos e conflitantes. Em particular, há confronto entre os que desejam manter a estabilidade do sistema e das instituições e os que pretendem a mudança para ganhar poder e legitimidade e o resultado depende do poder relativo de cada facção. Numa situação de forte resistência interna à mudança, a diversificação/diferenciação pode ocorrer através da transferência das novas propostas de organização para novas formas institucionais (Clark, 1983). Assim, o confronto e a proteção de interesses podem funcionar quer como condição promotora, quer como condição antagónica da diversificação/diferenciação (Clark, 1983).

Se houver um modelo dominante legitimado, a tendência das instituições e dos sectores é no sentido de imitar a forma e os papéis das instituições ou do setor mais prestigiado, como mecanismo de defesa e aquisição de legitimidade (académica, social ou outra). Como também refere Clark (1996), esta condição está na base de um processo de isomorfismo mimético, a “deriva académica” (*academic drift*), identificado em vários sistemas de Ensino Superior por todo o mundo, sobretudo na relação entre instituições de carácter politécnico e as Universidades mais tradicionais que funcionam como modelos académica e socialmente prestigiados. Face à permanência de nichos de mercado ou de funções necessárias que umas instituições ou sector declinam, surge um movimento complementar, em que são as Universidades a aproveitar os novos territórios de formação, dando origem a uma “deriva vocacional” ou “deriva profissional” (*vocational/professional drift*), embora com uma diferença fundamental que decorre da origem do movimento: no primeiro caso, à “deriva académica” corresponde uma certa tentativa de negação da identidade ou condição própria da instituição e associa-se às instituições politécnicas; no segundo caso, a “deriva vocacional” corresponde a uma ocupação de território de formação para obtenção de recursos, sem abandono da sua identidade e condição e do seu território original, sendo uma forma de contra-resposta por parte das instituições universitárias (Clark, 1996; Machado et al., 2008). No processo de deriva académica, as instituições podem querer muito mais do que aquilo que efetivamente conseguem obter, ou, por outras palavras, o resultado daquela deriva pode ser tão só uma fraca imitação das instituições que servem de modelo nesse processo (Clark, 1983). Huisman (1995; 1998) também aborda a ocorrência de fatores contrários à diversificação. Como refere, a diversificação/diferenciação e a homogeneização podem ser percebidas em termos das tensões nas relações de poder entre grupos de interesses e são influenciadas por características da profissão académica (como a adoção de modelos de desempenho profissional a partir de instituições mais prestigiadas que funcionam como referência) e pelas políticas de controlo governamental (Huisman, 1995; 1998).

Van Vught (1996) sintetiza a relação entre as instituições e o seu ambiente, que permite antever tendências no comportamento das instituições, na conclusão de que quanto maior a uniformidade das condições ambientais das organizações de Ensino Superior, ou maior a influência das normas e valores, menor o nível de diversidade do sistema. As vantagens da diversidade são inerentes ao modelo da ecologia das populações, na medida em que assume que quanto maior a variedade de tipos de instituições que formam um sistema de Ensino Superior, maior é a possibilidade de adequação entre as instituições e as condições do ambiente, mantendo assim a viabilidade do sistema. Contudo o ambiente não é estático e o facto de uma instituição estar bem adaptada às condições do meio num dado momento não significa que a seguir, face a mudanças no ambiente, essa mesma instituição não possa ficar em risco, e a ocorrência de mudança não significa um movimento linear no sentido de um aumento permanente da diversidade, pois o êxito de umas instituições pode funcionar como modelo para outras instituições criando-se um movimento mais num sentido isomórfico do que de aumento da diversidade. Se há a intenção de assegurar a diversidade do sistema, então a intervenção política é determinante, na

medida em que permite a criação deliberada de condições ambientais variadas que forçarão as instituições, a partir da sua tendência de imitação de modelos, a seguirem caminhos diversos consoante as condições ambientais a que ficam sujeitas (Meek, Goedegebuure, Kivinen, & Rinne, 1996).

Uma parte importante das análises sobre as condições fundamentais que influenciam os processos de convergência ou de diferenciação/diversificação das instituições assentam em argumentos políticos, que vão ao encontro de preocupações e interesses de carácter social ou de regulação e controlo formal pelo Estado. Sobre o papel político do Estado, Neave (1996) aponta a ambiguidade possível da sua ação, na relação simultânea com as instituições nacionais e com as entidades supranacionais (como é o caso dos órgãos legisladores e de governo da União Europeia). Um exemplo é dado pela atuação de Estados que, ao mesmo tempo que parecem atuar como agentes de descentralização, invocando o princípio da subsidiariedade para se oporem ao que consideram uma tendência centralizadora, normativa e promotora da convergência institucional, por parte da União Europeia, parecem promover nos seus próprios países condições de centralização das decisões e de homogeneização das instituições.

Neave (1996) refere-se à “lei dos resultados antecipados” ao abordar a ação política de influência no sentido da aproximação de sistemas nacionais europeus, mesmo anterior à própria Declaração de Bolonha (1999). Através dessa ação, os supostos benefícios de uma convergência foram sendo infundidos nas instituições. Este fenómeno permitiu habituar as instituições à ideia de cooperação e de uma harmonização ou padronização que pode ser mais extensa do que seria tolerada se fosse apresentada de forma aberta e imediata, e permite preparar o terreno para iniciativas legislativas posteriores, o que Neave denomina “legitimação antecipatória”. A lei dos resultados antecipados é então um importante fator de mudança nos sistemas porque ao atuar ao nível das instituições dá a impressão de que as mudanças ocorrem a partir da base do sistema por iniciativa autónoma dessas instituições e não por qualquer constrangimento a partir dos níveis mais altos e complexos ou devido a pressão externa de entidades supranacionais (Neave, 1996).

Um fator de grande relevo nas últimas décadas, determinante na decisão política, capaz de afetar uma grande amplitude de parâmetros de organização e funcionamento das instituições e de todo o sistema de Ensino Superior, é o financiamento. Em particular, este fator tem revelado um forte poder sobre a diferenciação vertical (estratificação) das instituições. Como refere Sörlin (2007), existe uma tendência crescente de procura de soluções de financiamento das instituições com base na medida do seu desempenho, que permitam manter um financiamento de base para assegurar o funcionamento básico (por exemplo ao nível da formação dos estudantes) e, ao mesmo tempo, concretizar uma lógica de competitividade entre as instituições, assente em critérios de “excelência” e investigação e que se projeta no plano internacional.

Codling e Meek (2006), a partir da análise de diversos sistemas nacionais de Ensino Superior, congregam as forças de influência sobre o Ensino Superior que afetam a diversidade sistémica ou institucional (termos usados com o mesmo significado) em cinco grandes tipos: o

ambiente, as políticas de intervenção, o financiamento, a competição/cooperação e a classificação segundo *rankings* (Quadro 4).

Quadro 4: *Influência de diferentes fatores na diversidade sistêmica*

Fator	Condição promotora da diversidade	Condição promotora da convergência
Ambiente	Ambiente heterogêneo.	Ambiente homogêneo.
Intervenção política	Forte intervenção para promover a diversidade. Sistemas binários fortemente regulados.	Desregulação. Sistemas unitários.
Financiamento	Incentivos financeiros orientados para a promoção da diversidade.	Incentivos financeiros orientados para outros resultados.
Competição e cooperação	Competição em períodos de reduzida procura e estrangulamentos económico.	Competição em períodos de grande procura e prosperidade económica. Cooperação.
Classificação (em rankings)	--- --- ---	Isomorfismo mimético de instituições com posição baixa no ranking.

Adaptado de: Codling, A. & Meek, V.L. (2006). *Twelve Propositions on Diversity in Higher Education*. Higher Education Management and Policy, 18(3): 31-54.

A análise torna evidente que os mesmos fatores, considerados de modo isolado, podem surgir associados a processos de diversificação ou divergência e a processos de harmonização ou convergência. Então, o sentido do processo parece não depender tanto da simples presença de um ou outro fator, mas, pelo contrário, parece depender mais do modo e contexto em que esses fatores se combinam (Codling e Meek, 2006). Aqueles autores referem-se às relações entre as políticas governamentais e a autonomia das instituições como um *continuum* entre dois estados mutuamente exclusivos, em que a mais de um corresponde menos do outro: por um lado, situações em que o Estado apenas vai refletindo e dando alguma resposta a iniciativas das instituições (sistemas *bottom-up*); por outro lado, situações em que existe um governo central forte que controla amplamente as instituições, as quais se limitam a responderem às exigências colocadas pelo Governo do Estado (sistemas *top-down*). As situações de ausência de regulação pelo Estado, com maior autonomia das instituições e aposta na ideia de “mercado” estão associadas a momentos de maior procura e crescimento do mercado, mas nessas situações há uma tendência de deriva isomórfica no sistema (Codling e Meek, 2006). Na abordagem feita por Trow (1973) o papel do Estado central é visto como um entrave à diversidade, porque tende a ser demasiado prescritivo ou normativo, criando uma pressão no sentido da uniformidade, e politizado ao fazer depender as decisões do quadro ideológico no poder retirando autonomia às instituições.

A análise de Codling e Meek (2006) toma como referência vários sistemas de Ensino Superior e enfatiza o papel do Estado como elemento central de regulação, através das políticas públicas sobre o Ensino Superior, para assegurar um nível mínimo de diversidade no sistema. O Estado tem a possibilidade de forçar a diferenciação, usando o poder legislativo, e provocando, por exemplo, a binarização do sistema, o que permite satisfazer preocupações relacionadas com a equidade social (Guri-Rosenblit et al., 2007) ou com a ligação a um mercado de trabalho cada vez mais dinâmico, em que cabe a um dado tipo geral de instituições a missão de estabelecer ligações cada vez mais fortes com o tecido económico da sociedade (Neave, 2000).

2.4. Períodos de desenvolvimento da diversidade do Ensino Superior na Europa – Contextos e características

A aplicação das ideias de diversidade e diferenciação na análise comparativa do Ensino Superior teve grande desenvolvimento em trabalhos de autores norte-americanos (como Verne Stadtman, Robert Birnbaum, Martin Trow ou Burton Clark) e influenciou fortemente os debates sobre estas matérias na Europa. Martin Trow (1973) construiu uma classificação de ordem quantitativa, baseada na percentagem populacional de indivíduos que acedem ao Ensino Superior e para a qual Brennan (2004) dá um contributo posterior de descrição (Quadro 5).

Quadro 5: *Classificação dos sistemas de Ensino Superior com base na taxa de participação*

Sistema	Participação da população com idade para aceder ao Ensino Superior (Trow, 1973)	Características (Brennan, 2004)
Elite	Não ultrapassa 15%	Direcionado para a formação do conhecimento e carácter de uma elite destinada a integrar uma classe dirigente.
Massas	Aproximadamente entre 15% e 50%	Direcionado para a transmissão de competências e preparação para o exercício de uma gama ampla de papéis técnicos e económicos de relevo.
Universal	Permite o acesso a pelo menos 50%	Direcionado para a adaptação de toda a população a uma rápida mudança social e tecnológica.

Embora aquela tipologia se refira à participação quantitativa global no Ensino Superior, sem especificar o tipo de subsistema ou de curso, está associada a variações estruturais e funcionais efetivas no sistema. Os três tipos correspondem a fases de desenvolvimento quantitativo, enfatizam mudanças nas relações funcionais entre os elementos dos sistemas e baseiam-se em características comuns aos processos em sociedades economicamente mais desenvolvidas, sem que no entanto reproduzam a realidade exata de cada sistema (Trow, 1973). Face ao aumento do número de candidatos e da pressão social e política de integração no Ensino Superior, Trow (1973) aponta dois processos sequenciais e complementares para satisfazer a procura: (1) numa primeira fase, o alargamento das instituições tradicionais “de elite”; posteriormente, (2) quando se atinge um valor em torno dos 15% da população, aquelas instituições já não são capazes de dar resposta suficiente e torna-se necessário criar novas instituições, que sejam, ao mesmo tempo, capazes de dar resposta a uma crescente diversidade de interesses dos candidatos. Deste modo, a variação quantitativa no Ensino Superior introduz uma maior pressão no sentido da diversificação (Trow, 1973).

É importante notar que os variados componentes de um sistema podem apresentar ritmos de mudança diversos (Trow, 1973). Por isso, é possível uma instituição grande poder integrar áreas mais ou menos seletivas ou de acesso mais amplo e com estatutos distintos; por outro lado, com a promoção da ideia e prática de “educação ao longo da vida”, os limites de identificação tradicional do estudante em termos de idade tornam-se flexíveis, bem como a possibilidade de frequência de formações académicas muito diversas; acresce, ainda, as diferenças estruturais entre sistemas nacionais, o que dificulta a comparação e generalização entre países (Trow, 2005).

Uma observação sobre a massificação dos sistemas de Ensino Superior refere-se à perda de estatuto dos graus académicos. O Ensino Superior expandiu-se para além da necessidade de preenchimento de lugares nas carreiras profissionais de nível mais elevado. Assim, embora o grau académico seja uma condição necessária para acesso àquelas carreiras, deixou de ser uma condição suficiente (Teichler, 2008b). Ocorreu também uma alteração do valor dos graus académicos no mercado de trabalho (Collins, 2011). À medida que aumenta o número de pessoas com graus académicos, o número relativo de lugares no nível ocupacional para que obtiveram qualificações tem declinado. No caso de um trabalho de elite, naquelas condições, a sua distinção social e da formação académica requerida declina, o que força a procura de um nível superior ou mais diferenciado de formação (Collins, 2002).

Teichler (2008a) identifica alguns períodos históricos que marcam os debates e a evolução da diversidade no espaço europeu. Apesar de a sequência ter em consideração um percurso tomado por vários sistemas nacionais europeus, ela não ocorreu exatamente nos mesmos tempos, nem noutras regiões do mundo, nem sequer dentro do espaço europeu. Alguns exemplos das diferenças são notórios: a diversificação/diferenciação institucional é um processo valorizado há mais tempo nos EUA do que na Europa; a reorganização dos sistemas após a IIª Guerra Mundial ocorreu mais cedo na Europa de Leste do que na Europa Ocidental por razões político-ideológicas; países como Portugal, a Grécia e a Finlândia, iniciaram processos de expansão quando outros países europeus já estavam em vias de ultrapassar o limiar da massificação.

PERÍODO I (Teichler, 2008): ANOS 60 – ANOS 90

O primeiro período apontado por Teichler (2008a) decorreu entre os anos 60 e os anos 90 do século XX e ficou marcado pela expansão e pela diversificação dos sistemas de Ensino Superior nacionais. Este período inclui duas fases.

- **FASE I (Teichler, 2008): Anos 60 – Meados da década de 70**

O debate centrava-se nas virtudes e nos problemas inerentes à diversificação dos sectores de Ensino Superior. O discurso e a ação política estavam marcados pela diversificação sectorial dentro dos sistemas nacionais, nomeadamente em termos dos tipos de instituições de Ensino Superior e de cursos. Neave (2000) realça nesta fase a multiplicação de instituições e a crescente diversidade nas suas missões. Deve ser salientado, no entanto, que as preocupações mais formais com a reorganização dos sistemas não significaram que na Europa se tivesse criado uma imagem de mapeamento perfeito dos sistemas como a sua condição ideal. Na realidade, instituições como a OCDE preconizavam uma solução para os sistemas nacionais em expansão, sem limites rígidos e que permitisse alguma permeabilidade aos estudantes (Teichler, 2008a).

Teichler (2008a) refere três tipos fundamentais de argumentos sobre a expansão e diversificação dos sistemas: (1) argumentos de modernidade como a defesa de uma economia desenvolvida e capaz de comportar um aumento do número de estudantes; (2) argumentos idiossincráticos, traduzidos nas preocupações em assegurar a manutenção de tradições nacionais e de particularidades culturais e sociais; e (3) argumentos políticos, sobretudo organizados em

torno de questões sobre a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso ao Ensino Superior, quer em termos absolutos, quer em termos da sua localização no sistema.

A solução adotada em muitos países europeus para a integração do crescente número de candidatos, com diferentes talentos e motivações, passou pelo estabelecimento de um sistema formado por instituições de dois tipos distintos (Teichler, 2008b), independentemente do pendor mais dual ou binário. Contudo, o modelo binário tornou-se dominante (Machado et al., 2008). Este processo pôde ser realizado de modo relativamente rápido, em larga medida, pelo aproveitamento de instituições não-Superiores vocacionais, especializadas por área disciplinar ou profissional, promovidas por meio da fusão com instituições Superiores ou simplesmente convertidas em instituições Superiores mono ou pluri-disciplinares (Teichler, 2008b). Outra medida importante para o crescimento foi a adoção de cursos vocacionais de ciclo curto (Ahola, 1997).

A segmentação dos sistemas nacionais permitiu concretizar uma maior diversidade de cursos com um impacto contido sobre as instituições já existentes. Neave (2000) considera que a contenção deste impacto ocorreu por duas vias. Por um lado, um novo setor ou subsistema permitiu a criação de instituições diferentes das Universidades clássicas (estas puderam manter a sua linha orientadora de desempenho e desenvolvimento), novas instituições orientadas para formações com uma ligação muito próxima e de resposta ao mercado de trabalho e às estruturas económicas locais e regionais, nomeadamente de carácter técnico, com uma forte componente prática de formação e que antes estavam largamente confinadas a um estatuto não-Superior. Por outro lado, a criação de sistemas binários funcionou como uma tentativa de deflectir novos estudantes de primeira geração para um subsistema não-universitário, aliviando as Universidades da inevitável pressão resultante da crescente procura e acesso ao Ensino Superior (Neave, 2000).

A segmentação é geradora de um debate em torno da intenção e da prática, da retórica e da realidade, associadas à emergência de um segundo sector institucional: este sector pode ser visto como uma solução para a integração de estudantes com níveis de competências comparativamente mais baixos, para a existência de formações (no sentido de cursos e de diplomas associados) com menor exigência ou rigor académico; ou, pelo contrário, pode ser entendido como forma de valorizar instituições “diferentes mas iguais” (Ahola, 1997), em que a formações, não tradicionalmente universitárias, corresponderia um estatuto socio-académico do mesmo nível. No entanto, Ahola (1997) refere a existência de uma diferença entre a retórica e a realidade em termos de prestígio das instituições, manifestada pela diferenciação da procura, quer em termos quantitativos (mais para as Universidades), quer em termos de reprodução social (os filhos das famílias com maior capital social preferiam as Universidades). Mais tarde, Ahola (2006) pondera, também, a questão da reformulação do estatuto informal dos subsistemas de Ensino Superior, no âmbito da harmonização do Ensino Superior associada ao Processo de Bolonha.

Parece haver uma associação temporal entre as transformações e os períodos de desenvolvimento político nos países europeus “ocidentais”, com a afirmação de políticas de base socialistas e sociais-democratas.

- **FASE II (Teichler, 2008): Meados da década de 70 – Meados da década de 90**

Na segunda fase descrita por Teichler (2008a), ocorre a deslocação da ênfase na criação de sectores para a qualificação das instituições nesses sectores, ou seja, a transferência da atenção das diferenças horizontais para as diferenças verticais, quer entre instituições, quer entre unidades internas das instituições. Um fator responsável por aquele fenómeno parece ter sido a diferença entre os tempos de evolução do Ensino Superior e os tempos de evolução das estruturas profissionais e legais. Por outras palavras, em condições em que a quota de estudantes e diplomados para uma dada faixa etária cresce substancialmente mas a estrutura das profissões se mantém muito hierarquizada, a necessidade de distinguir os profissionais no acesso aos lugares valoriza diferenças da formação desses profissionais, associadas à reputação das instituições formadoras (Teichler, 2008a). Outro fator parece ter sido um certo desvanecimento da esperança de que uma expansão do Ensino Superior, a par do alargamento do acesso por parte de grupos sociais, contribuiria para uma redução mais acentuada das desigualdades sociais. Sobre as questões sociais, Husén (1976) alertava já para a manutenção da desigualdade, apesar do aumento da participação no sistema. Aquele autor defende que os aspetos de carácter puramente intelectual, sobre os quais é possível intervir durante a formação académica, justificariam só uma parte do desempenho académico, enquanto atuam outros fatores, como as aspirações, a motivação e a atitude geral, muito associadas ao “*background*” familiar e que podem cavar ainda mais as diferenças individuais, apesar da acessibilidade ao sistema (Husén, 1976).

Neave (2000) parece lançar uma crítica velada ou, pelo menos uma dúvida, sobre a agenda política associada à criação dos sistemas binários e aponta duas condições fortemente condicionadoras de um certo insucesso no pleno desenvolvimento do sistema binário. Por um lado, embora houvesse condições de mercado de Ensino Superior que apontavam nesse sentido, ela foi essencialmente uma decisão e imposição da tutela governamental e não o resultado de uma iniciativa das instituições. Por outro lado, o novo subsistema (Politécnico) foi criado não simplesmente como uma forma diferente de Ensino Superior, mas carregando um sentido de sector auxiliar ou complementar da Universidade, dissipador da pressão de procura da Universidade e, deste modo, funcionando como um possível elemento protetor do sector universitário (Neave, 2000). Uma abordagem alternativa à diversificação sectorial dentro dos sistemas nacionais passou pela integração das instituições no quadro de sistemas unitários, recaindo a ênfase da diversidade sobre os cursos e não sobre as instituições (Suécia – 1977, França e República Federal da Alemanha – 1976). Usando a classificação de Birnbaum (1983), a solução binária assenta na diversidade externa, a solução integrada enfatiza a solução interna.

PERÍODO II (Teichler, 2008): MEADOS DOS ANOS 90 – PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

O segundo grande período de debate e a evolução da diversidade no espaço europeu, iniciado em meados dos anos 90 do século XX, corresponde a um tempo em que a expansão do Ensino Superior havia já atingido uma dimensão significativa e em que a massificação era já uma realidade na generalidade dos países. Verificou-se a emergência de condições que passaram a

receber mais atenção do que o processo de expansão: o aumento da cooperação internacional e da mobilidade académica; a globalização; a redefinição e reorganização das funções gerais do Estado; os novos modelos de regulação do Ensino Superior, incluindo modalidades de acreditação, e de governação das instituições, eventualmente com redução da carga burocrática, mas com a adoção de mecanismos de controlo baseados na avaliação do desempenho e a profissionalização da gestão: a adoção do conceito de “sociedade do conhecimento” e o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, que alargaram a capacidade de penetração em novos territórios e prestação de serviço (Neave, 2000; Teichler, 2008b). Tudo isto torna claro que o Ensino Superior se foi tornando mais complexo: as suas funções ultrapassam o domínio da relação interna entre corpos académicos e os limites do ambiente local. A autonomia das instituições parece aumentar mas os centros de controlo externo para prestação de contas e as forças de influências formam um leque também mais amplo e disseminado por diferentes níveis de organização da sociedade. A diversificação vertical, já não se limita ao contexto nacional, mas toma uma dimensão supranacional (Teichler, 2008a).

O crescimento e integração dos sistemas de Ensino Superior podem ser caracterizados por dois movimentos essenciais. À medida que o sistema se expande torna-se mais abrangente e enquanto antes só incluía as Universidades e instituições especializadas de nível universitário, passa a integrar outras instituições pós-secundárias (como os *colleges* e, em Portugal, de formação de professores e de formação na área da saúde). Este processo faz aumentar a diversidade horizontal. Porém, este processo também coloca em competição pelos mesmos recursos, sobretudo fundos e estudantes, instituições que antes funcionavam sob tutelas e com recursos distintos. Cria-se uma pressão entre as instituições que conduz progressivamente a uma hierarquização das instituições com base na competição pelos recursos e aspetos de natureza política e social, como o prestígio histórico das instituições. A competição pode ser mitigada por via legislativa, mediante a regulação do acesso ao financiamento ou uma delimitação dos tipos de formação que as várias instituições podem realizar. Com os anos 80 e 90, a maior influência da “nova gestão pública”, a limitação da despesa pública e o seu condicionamento à prestação de contas e à evidência da eficiência na aplicação dos recursos, ocorre uma transição do sistema baseado na confiança para um sistema baseado no desempenho, mas ainda nas mãos do Estado (Sörlin, 2007). No início do século XXI verificou-se um movimento de afastamento do Estado em relação ao controlo direto do financiamento mantendo a preocupação com a eficiência da utilização dos recursos. Para tal surgiram novos mecanismos de controlo, nomeadamente através da introdução de sistemas e agências de avaliação da qualidade e acreditação (Bleiklie, 2007).

Uma síntese feita por Neave (2000) a propósito da discussão sobre a diversidade e diversificação no processo histórico contemporâneo do Ensino Superior europeu refere a mudança na concepção do Ensino Superior de uma instituição (no sentido de organização) centrada numa função social e política (a socialização de elites, a transmissão do conhecimento e de valores), para uma instituição centrada numa função económica (ou mais concretamente, no retorno económico da sua atividade). No primeiro período de massificação e de todas as mudanças

associadas com a diversidade, a força motriz essencial foi o investimento público e a resposta a uma procura social; no segundo período, passou a ser a capacidade de resposta competitiva no mercado e a capacidade de gerar financiamento. Esta mudança é também exemplificada por Neave (2005) através do modo como a estratificação é encarada enquanto processo e enquanto estado de marcação de diferença entre instituições. A base em que se fundamenta a estratificação foi redefinida, já não se baseia na presença ou ausência de um prestígio e benefícios acumulados ao longo de décadas, mas é agora modelada e gerida no quadro do que Neave denomina um “Estado avaliativo”. Isso tem como base os resultados de auditorias, avaliações, declarações públicas de qualidade, indicadores de desempenho e a capacidade de gerar financiamento. Como refere aquele autor, a estratificação já não é o reflexo de uma percepção social sobre as instituições, já não tem o carácter descritivo e indicador de excelência (ou da sua ausência), já não traduz uma característica implícita das instituições, mas passou a ser um instrumento de política pública, explícito e claramente intencional, associado à capacidade de atrair recursos financeiros.

2.4.1. Interesse político e económico e a orientação internacional como contributo para a diversificação e a massificação

Alguns organismos internacionais dedicaram especial atenção a mudanças nas condições de vida e ao fenómeno de contestação política e social dos anos 60 e 70 do século XX. As preocupações com a expansão e com a diversificação do sistema de Ensino Superior, adquirem grande relevância, na medida em que são duas condições do sistema que parecem determinantes para acolher uma população estudantil cada vez maior e mais diversificada nos seus interesses. Face à conveniência de responder e facilitar a mudança social, económica e cultural dos diversos povos, a educação foi sendo vista como uma área importante de intervenção, como instrumento de progresso na escala social e de redução das desigualdades. Aqueles organismos fizeram, na época, uma análise sobre a expansão dos sistemas educativos, e produziram recomendações, caso do Banco Mundial, em 1971 e em 1974, e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE/OECD), em 1973, publicado em 1974, citando dois exemplos de documentos que virão a ter especial importância no caso português.

O Banco Mundial, em 1971, identificava várias condições sociais e políticas em torno da educação, bem como ao nível da organização e do modelo de funcionamento das instituições de Ensino Superior que condicionavam a resposta do sistema. Embora reconhecendo a necessidade de dar resposta à sociedade, o Banco Mundial também alertava para a necessidade de se proceder a reformas abrangentes no sistema produtivo, de modo a minimizar efeitos perversos da expansão educacional. Neste campo, o Banco Mundial alertava para casos em que o aumento da qualificação da população já estava a ultrapassar a capacidade de integração profissional desses recursos qualificados, por atraso de desenvolvimento estrutural dos sectores produtivos.

Num outro relatório produzido em 1974, o Banco Mundial voltaria à análise do processo de desenvolvimento dos sistemas educativos ocorrido após a IIª Guerra Mundial, fazendo notar como

os sistemas cresceram bastante nesse período, mas a expansão foi, em larga medida, mal dirigida, com um desequilíbrio grave entre os níveis educacionais atingidos e o nível de emprego, devido a um desencontro entre as formações realizadas e as reais necessidades do mercado de trabalho. O relatório nota que a dimensão social foi descurada, comprometendo a mobilidade social. Por isso, é declarada a tomada de consciência de como a equidade na distribuição do rendimento não é um efeito automático do crescimento económico.

O Banco Mundial afirma a importância de adicionar aos objetivos de crescimento económico uma dimensão social, que permita à massa da população atingir uma melhor qualidade de vida produtiva e pessoal. Neste sentido, é preconizada a educação de massas assente em alguns tópicos de decisão política: (1) desenvolvimento de competências relevantes, ao invés da mera credencialização e do efeito *pipeline*, em que cada nível de formação é visto apenas como a base de preparação para o nível seguinte; (2) provisão de um mínimo de educação como chave para uma educação de massas e a sua efetiva participação no processo de desenvolvimento da sociedade; (3) igualdade de oportunidades no acesso à educação e a eventual discriminação positiva de certos grupos sociais; (4) aumento da eficiência do sistema educativo na utilização dos seus recursos; e (5) melhoria dos modelos de planeamento e gestão educativa. O Banco Mundial enuncia algumas medidas de política para fazer face às necessidades de desenvolvimento dos sistemas educativos, envolvendo a cooperação dos sectores público e privado. As medidas incluem a restrição do acesso e a partilha dos custos (Banco Mundial, 1974).

O Banco Mundial alerta que a distribuição equitativa do rendimento não é uma consequência automática do crescimento económico, pelo que é preciso adotar uma estratégia direcionada não só para o crescimento mas, também, para a distribuição dos benefícios desse crescimento. Deste modo, é defendida a massificação de um nível educativo mínimo, de baixo custo e funcional para o processo de desenvolvimento. É preconizado um aumento da eficiência dos sistemas educativos, requerendo uma maior atenção à definição de objectivos educacionais, bem como à organização e à qualidade dos recursos materiais e humanos a envolver no processo educativo. Por fim, é feita uma referência à equidade. A igualdade de oportunidades no acesso é considerada uma condição necessária, mas não suficiente, para permitir a mobilidade social, mesmo que haja recurso a algum sistema de quotas sociais ou apoio económico. A equidade só é conseguida no quadro de políticas sociais mais abrangentes (Banco Mundial, 1974).

Em 1973, a OCDE identificou vários problemas associados ao rápido crescimento do Ensino Superior, em especial nas duas décadas anteriores, e os desafios que se perfilavam para a década seguinte. O simples aumento da dimensão das instituições existentes na época ou a sua mera multiplicação à imagem das que já existiam foi considerado inadequado para responder às mudanças na sociedade. A valorização de formas alternativas de ensino, ao nível de Ensino Superior, surgia como uma aposta estratégica para responder às necessidades de sociedades e economias em desenvolvimento acelerado. As experiências de Ensino Superior não-universitário, em alguns países europeus e nos EUA, sugeriam algumas tendências de desenvolvimento dos sistemas na forma de Ensino Superior de curta duração, uma formação vocacional pós-secundária

dirigida para certas atividades profissionais. Em alguns casos, funcionava como uma primeira etapa de estudos, a qual dava acesso a cursos longos em universidade, como cursos de reconversão ou atualização profissional, para uma população economicamente ativa, formação complementar a todos aqueles que, tendo uma formação secundária incompleta ou com lacunas de conhecimento, e a contribuição para a solução de problemas sociais e económicos locais e regionais. Estas funções, enumeradas no documento da OCDE, eram apontadas como a resposta de sistemas nacionais a um conjunto de pressões comuns a vários países e resultantes de mudanças sociais e económicas. A formação de curta duração poderia dar resposta a problemas de ordem educacional, económica, social e cultural que o ensino tradicional mostrava relutância em enfrentar, introduzindo mudança e inovação em todo o sistema de formação pós-secundária. A análise da OCDE apontava o ensino pós-secundário de curta duração como um dos mais importantes instrumentos para garantir a igualdade de oportunidades no acesso ao Ensino Superior. Tal permitiria uma mais ampla abertura a grupos e classes sociais, que no passado estavam sub-representadas no ensino e na qualificação pós-secundária. Por isso, a OCDE refere-se a esta tipologia de formação, como um instrumento de democratização do sistema de Ensino Superior. Associado ao carácter democratizante do ensino, a OCDE sugeria que a localização geográfica deste tipo de cursos fosse ampla e servisse regiões antes privadas de Ensino Superior.

2.4.2. A evolução dos sistemas e a solução binária

Um aspeto a considerar acerca da evolução dos sistemas de Ensino Superior é a possibilidade de identificação de um padrão quanto à forma estrutural e legal dos sistemas. A partir da análise de vários sistemas nacionais, Scott (1995), apresenta um esquema evolutivo genérico dos sistemas de Ensino Superior (Quadro 6).

A solução encontrada em muitos países europeus para a prossecução de ideais de equidade no acesso ao Ensino Superior e a integração de um crescente número de candidatos, com diferentes aptidões e motivações, passou pelo estabelecimento de um sistema que incluía cursos vocacionais de ciclo curto, na maioria dos casos enquadrados num sistema binário (Ahola, 1997; Teichler, 2008b). A promoção de instituições de ensino vocacional teve claras vantagens: (1) a relativa rapidez do processo; (2) o custo mais reduzido da promoção de estatuto a Ensino Superior, comparativamente à criação de novas instituições; e (3) o aproveitamento da procura de formação com carácter vocacional por parte de candidatos ao Ensino Superior e de segmentos do mercado de trabalho (Teichler, 2008b).

Machado et al. (2008) apontam três razões para o desenvolvimento de um subsistema não universitário: (1) a potencial contribuição para o desenvolvimento regional; (2) melhor articulação entre o ensino secundário e o ensino pós-secundário; e (3) o desejo de mais oferta de ensino terciário vocacional e orientado para profissões, em resposta a necessidades do mercado de trabalho. De Weert (2011) menciona outras razões: (4) a expansão de Ensino Superior de realização mais barata; e (5) o maior acesso para uma comunidade mais alargada de estudantes.

Quadro 6: *Evolução dos sistemas de Ensino Superior (Scott, 1995)*

Adaptado com modificações de: Scott, P. (1995). *The Meanings of Mass Higher Education*. Buckingham: SRHE and Open University Press. p. 37. ISBN 0-335-19443-5

O subsistema vocacional, Politécnico, é fundamental para garantir a diversidade sistémica devida à diferença de missões (De Weert, 2011). O Processo de Bolonha foi mesmo aproveitado por alguns países (caso de Portugal e até mesmo por via legislativa) para reforçar a ideia de valor do sistema binário como reflexo da diferenciação de missões entre os subsistemas (Machado et al., 2008). No entanto, apesar de uma posição oficial em favor dos sistemas binários europeus em prol da diversidade, com o Processo de Bolonha, em vários casos parece ter ocorrido um progressivo esbatimento das diferenças entre os subsistemas e a ambiguidade do processo pode ser usada para justificar ou legitimar diferentes agendas e reformas (Machado et al., 2008; De Weert, 2011). O Processo de Bolonha foi também aproveitado pelas instituições do subsistema mais vocacional para um movimento de valorização de estatuto, pela conquista da capacidade de conceder graus académicos mais elevados e a expansão da investigação (De Weert, 2011).

Uma crítica aos sistemas binários é a ocorrência de desvios da missão institucional, pelo menos a missão legalmente prevista, com imitação da forma e/ou papéis de instituições de outro subsistema. No caso das instituições politécnicas, a que corresponde a componente vocacional do sistema, aquele fenómeno corresponde a uma procura de legitimação e de estatuto (académico, social ou outro), mediante competição direta e adoção de modelos funcionais e pedagógicos típicos do ensino universitário, a “deriva académica” (Clark, 1996). Contudo, a deriva pode ocorrer também da parte das instituições universitárias, a “deriva vocacional” ou “deriva profissional”, quando tentam aproveitar novos territórios de formação ou nichos de mercado que as instituições politécnicas declinam ou mostram relutância em desenvolver (Clark, 1996). Um problema é o risco

de dispersão relativamente à missão primária de preparação de diplomados com qualificações adequadas para integrar o mercado de trabalho (De Weert, 2011). No entanto, não se trata simplesmente de um capricho das instituições politécnicas. Há um fenómeno de “credencialização” da sociedade, em que os grupos profissionais procuram reclamar graus e títulos que reforcem o estatuto profissional permitindo redefinir o mundo do trabalho (De Weert, 2011). Outra perspetiva mencionada por De Weert (2011) acerca da luta pela inclusão de certos graus e cursos no Ensino Superior Politécnico, considera que o fenómeno é menos uma deriva académica do que uma abertura de oportunidade para estudantes que, de outro modo, teriam dificuldade em aceder a outras formações Superiores. A questão apresentada por aquele autor é saber até que ponto a deriva académica não se trata, na realidade, de uma “deriva de política(s)” (De Weert, 2011).

2.5. Cálculo da diversidade

No campo dos estudos sobre a diversidade, Huisman (2000) refere que é essencial a qualquer conceptualização e medição daquela característica, a distinção das entidades (de que apresenta como exemplo as instituições de Ensino Superior) dentro de uma comunidade (neste caso um sistema de Ensino Superior) e a determinação do tipo de entidade em estudo.

Um fator crítico na identificação das variáveis para medição das diferenças entre as unidades em estudo (por exemplo, instituições de Ensino Superior) é a definição clara do seu significado. A diversidade tem sentidos distintos para diferentes *stakeholders*, logo, uma das etapas iniciais de um estudo sobre a diversidade consiste na identificação dos *stakeholders* para quem os aspetos da investigação possam ter relevância; depois, há que identificar as variáveis que têm significado para a noção de diversidade desse(s) *stakeholder(s)* (Codling & Meek, 2006). Como exemplos, para o Governo do Estado, a diversidade normalmente tem maior relevância no plano do sistema de Ensino Superior e as unidades são identificadas como as instituições, com diferenças em parâmetros como a missão, o número de estudantes, os tipos de cursos e graus conferidos, ou o tipo, quantidade e qualidade de investigação realizada; para os estudantes a diversidade tem relação com a escolha da instituição frequentada e tenderá a ser medida com base em parâmetros como o acesso, localização, cursos, reputação social e custos de frequência, embora possa estar restrita às instituições a que o estudante tenha condições efetivas para concorrer (Codling & Meek, 2006).

A avaliação da diversidade, nos estudos em Biologia e Ecologia, envolve a decisão sobre dois campos de análise que se conjugam: (1) a diversidade enquanto conceito, que define o que é valorizável como elemento de distinção entre as espécies; e (2) a escala em que a presença ou ausência daqueles elementos se manifesta. A isto deve acrescentar-se a decisão sobre a técnica de análise quantitativa. No âmbito da biologia foram criados diversos índices para medir a diversidade, tanto em termos do número de espécies diferentes, da densidade de espécies numa

dada região e da dispersão dos indivíduos pelas espécies (a sua importância relativa ou uniformidade) (Huisman, 1995; Giavelli, Rossi, & Sartore, 1986). Quanto à escala em que a diversidade se manifesta, Whittaker (1956) estabeleceu um modelo de classificação assente em dois níveis: (1) um nível local, correspondente aos processos de amostragem em campo; e (2) um nível mais amplo, que nos estudos ecológicos corresponde ao agregado das amostras. Com base neste modelo, Whittaker propôs a adoção de dois descritores para abordagem dos planos de análise: diversidade alfa (α) e diversidade gama (γ). A eles acrescentou a diversidade beta (β) para estabelecer comparações e relações de proporcionalidade.

A diversidade alfa (α) e a diversidade gama (γ) representam formas de inventário das espécies, enquanto a diversidade beta (β) representa o *turnover* das espécies (Whittaker, 1972).

Whittaker (1956) introduziu o conceito de diversidade alfa (α), como descritor da diversidade das espécies num local com limites definidos (uma zona de amostra). Para o cálculo da diversidade alfa podem ser usados dois tipos de medidas: (1) a “riqueza” das espécies ou a (2) a sua abundância relativa ou heterogeneidade (Jurasinski, Retzer, & Beierkuhnlein, 2009).

O conceito de “riqueza” (*richness*) das espécies, introduzido por McIntosh (1967), constituiu um avanço sobre a forma de descrever as espécies de uma comunidade como uma simples contagem. Na ecologia isto pressupunha que o número total de espécies numa região poderia ser conhecido. Embora as amostras sejam quantidades limitadas, as comunidades biológicas são sistemas abertos, o que torna o conceito de “número de espécies” desadequado para descrever a realidade (Peet, 1974). Além disso, para se poder comparar os resultados de contagem de espécies é preciso que se esteja a trabalhar sobre amostras ou comunidades da mesma dimensão ou que, pelo menos, tenha sido feita algum ajustamento de padronização (Peet, 1974). O conceito de riqueza pressupõe que há uma relação funcional entre o número expectável de espécies e o número de sujeitos, que se mantém constante entre as amostras ou comunidades observadas (Peet, 1974). A um maior número de sujeitos corresponderá um maior número de espécies. Ainda assim, Hurlbert (1971) questiona a utilidade do próprio conceito de “riqueza”. Para aquele autor, a mera presença do mesmo número de espécies em duas comunidades pode induzir a ideia de semelhança, mas não traduz o modo como os indivíduos se distribuem entre essas espécies. Esta distribuição é representada por um conceito de uniformidade ou regularidade na distribuição (*evenness*), conceito discutido por Lloyd e Ghelardi (1964). Assim, Hurlbert (1971) valoriza o número de espécies condicionado à sua ocorrência numa área bem definida, constituindo a “densidade de espécies”.

O conceito de heterogeneidade tem expressão no contributo de Simpson (1949) para combinar aqueles dois conceitos de riqueza de espécies e de distribuição dos indivíduos entre as espécies. Existem numerosos índices desenvolvidos para calcular a diversidade com base na conjugação de parâmetros (Peet, 1974; Giavelli, et al., 1986). Os índices de Simpson (1949) e de Shannon (1948, cit. in Spellerberg & Fedor, 2003) são usados correntemente em estudos em Ecologia, sobretudo o segundo.

Peet (1974) classifica os índices de diversidade em dois tipos: tipo I, os mais sensíveis às variações nas espécies mais raras, ou seja, os que revelam maior capacidade para captar o contributo das espécies menos abundantes para a diversidade global (ex.: o índice de Shannon); tipo II, mais sensíveis a variações nas espécies mais abundantes (ex.: o índice de Simpson). Whittaker (1956) descreve o índice de Shannon como um indicador de equidade na distribuição dos indivíduos entre as espécies e o índice de Simpson como um indicador de dominância.

O índice de Shannon¹ foi desenvolvido em 1948, a partir das teorias da informação e para situações em que não é possível inventariar toda a comunidade (número infinito de espécies):

$$H' \text{ ou } I_{\text{Shannon}} = - \sum_{i=1}^s p_i \log p_i = \sum \left(\frac{n_i}{N} \right) \log \left(\frac{n_i}{N} \right)$$

... em que s é o número de espécies, n é o número de indivíduos da espécie i , N o tamanho total da amostra e p é a proporção dos indivíduos da espécie i .

No mencionado estudo de Giavelli et al. (1986), envolvendo a comparação do desempenho de vários índices, verifica-se uma limitação do índice de Shannon que consiste numa subestimação da diversidade comparativamente ao índice de Simpson.

O índice de Simpson (1949) mede a probabilidade de dois sujeitos selecionados ao acaso pertencerem à mesma espécie:

$$D \text{ ou } I_{\text{Simpson}} = \sum_{i=1}^s p_i^2 \quad (\text{para um número infinito de espécies})$$

$$D \text{ ou } I_{\text{Simpson}} = \sum_{i=1}^s \frac{n_i(n_i-1)}{N(N-1)} \quad (\text{para um número infinito de espécies})$$

O índice entra em conta com o número total de indivíduos, com o número de indivíduos de cada espécie e com a sua proporção no todo das observações.

Sendo um índice de dominância, logo menos sensível às variações nas espécies mais raras, uma forma de minorar o problema consiste em determinar o seu valor sobre um número mais elevado de pequenas amostras do que sobre um número mais reduzido de amostras de grande dimensão (Gimaret-Carpentier, Pélissier, Pascal, & Houllier, 1998). A partir da comparação do comportamento de quatro índices (Simpson, Shannon, Patil-Taillie e Margalef), Giavelli et al. (1986) apontam o Índice de Simpson como o mais preciso (menor dispersão de resultados sobre a mesma amostra, menor coeficiente de variação) e o que apresenta maior exatidão (menor diferença do valor médio em relação ao valor real, menor erro sistemático). Daqui decorre que aqueles autores considerem que este índice é, em termos gerais, o mais confiável.

O valor do Índice de Simpson, calculado na sua forma original, aumenta à medida que diminui a diversidade, ou seja, à medida que há uma concentração dos sujeitos num número mais limitado de espécies. Deste modo funciona como um índice de dominância. A solução sugerida originalmente por Greenberg (1956) consiste em subtrair o valor obtido a 1, dado que a diversidade apenas pode variar entre 0 (máxima concentração numa só espécie ou dominância

¹ Este índice é por vezes mencionado como Índice de Shannon-Weaver, por publicação em livro dos dois autores em 1949, ou índice de Shannon-Wiener, por Shannon se ter inspirado no trabalho do matemático Norbert Wiener (Spellerberg & Fedor, 2003).

total por essa espécie) e 1 (máxima dispersão). Trata-se de uma variação da fórmula original, para estabelecer uma relação direta entre o aumento do índice e o aumento da diversidade, também conhecida por índice de Gini-Simpson (Jost, 2006; Peet, 1974):

$$d_s = 1 - D = 1 - \sum_{i=1}^S \frac{n_i(n_i-1)}{N(N-1)}$$

Whittaker (1960) introduziu, também, o conceito de diversidade gama (γ), como descritor da diversidade das espécies num nível de agregação mais amplo do que a diversidade alfa, uma região que contém vários locais de amostragem. Sendo a diversidade gama abordada como uma extensão do conceito de diversidade alfa a uma comunidade mais ampla, torna-se possível calcular a diversidade gama usando os mesmos tipos de medidas usadas para o cálculo da diversidade alfa (Whittaker, 1960). Por essa razão, a diversidade gama é habitualmente calculada com recurso aos dois tipos de medidas usados para a apreciação da diversidade alfa: (1) a riqueza absoluta das espécies ou a (2) a sua abundância relativa (Jurasinski et al., 2009).

A diversidade beta (β) é usada com dois significados distintos mas que partilham o sentido genérico de apreciação de diferenciação entre unidades de análise: (1) para medir a variação na riqueza de espécies entre níveis de escala; ou (2) para apreciar a variação na composição de espécies entre amostras do mesmo nível (Jurasinski et al., 2009). No primeiro caso, a diversidade beta pode ser calculada como uma relação multiplicativa ($\beta = \gamma / \alpha$) entre as diversidades gama e alfa. Esta é a forma adotada por Whittaker (1956, 1960). Esta forma de cálculo permite apreciar a magnitude da diferença entre o valor da diversidade de uma comunidade ampla (gama) e o valor da diversidade de cada uma das partes (alfa) (Tuomisto, 2010a; 2010b; 2010c). Outras formas de cálculo utilizam uma relação aditiva ($\beta = \gamma - \alpha$) (Jurasinski et al., 2009). No caso de análise entre amostras do mesmo nível, existem várias formas de abordar a relação entre essas amostras, mas as mais habituais consistem na determinação da semelhança/dissemelhança (Jurasinski et al., 2009). Dentro destas, Whittaker (1956; 1960; 1972) sugere o uso dos índices de Jaccard, de 1901, e de Sørensen, de 1948. Ambos são calculados como coeficientes que usam o número de espécies comuns a duas amostras e o total das espécies que ocorram no conjunto das duas amostras (Krebs, 1999; Whittaker, 1972). O esquema de cálculo é apresentado no Quadro 7.

Quadro 7: Matriz para cálculo do coeficiente de semelhança

		Amostra Y	
		Nº de espécies presentes	Nº de espécies ausentes
Amostra X	Nº de espécies presentes	a	b
	Nº de espécies ausentes	c	d

O coeficiente de semelhança é dado por (Krebs, 1999):

$$CS = \frac{a}{a+b+c} \quad (\text{Jaccard}) \quad \text{ou} \quad CS = \frac{2a}{2a+b+c} \quad (\text{Sørensen})$$

A definição de diversidade, a partir da metáfora da Biologia, conjuga duas componentes: o número de espécies numa comunidade e a dispersão dos organismos pelas espécies. Ao aplicar-se esta metáfora ao estudo do Ensino Superior, a *comunidade* deve ser substituída pelo *sistema de Ensino Superior*, as *espécies* devem ser substituídas pelos *tipos ou perfis de organização* e os *organismos* devem ser substituídos pelas *instituições* (Huisman et al., 2007).

Considerando o contributo referencial de Jeröen Huisman para a aplicação de conceitos e fórmulas da biologia ao estudo do Ensino Superior, importa rever as opções de cálculo da diversidade adotadas por aquele autor. Huisman recorre a três autores em matéria de fórmulas de cálculo da diversidade: Simpson (Huisman, 2000; Huisman, Kaiser & Vossensteyn, 2000; Huisman, Meek, & Wood, 2007), Shannon (Huisman, 2000) e Birnbaum (Huisman, 2000; Huisman, et al., 2000; Huisman et al., 2007). Em trabalho publicado em 2000, Huisman procedeu à contagem simples dos tipos de instituição (as “espécies”) e, também, comparou os resultados da aplicação dos índices de Simpson (corrigido, ou seja, $D_s = 1 - I_s$) e de Shannon, que conjugam tipos de instituições (*richness*) e a dispersão das instituições por esses tipos (*eveness*). Além disso, comparou aqueles resultados com os resultados da aplicação de quatro indicadores usados por Birnbaum (1983): (1) o número total de tipos a dividir pelo número total de instituições; (2) o número de instituições do tipo mais abundante a dividir pelo número total de instituições; (3) o número de instituições dos 10% de tipos mais comuns a dividir pelo número total de instituições; e (4) o número de instituições únicas a dividir pelo número total de instituições. O conjunto destes indicadores foi aplicado aos sistemas de Ensino Superior de vários países.

Huisman (2000) conclui que a simples contagem de espécies é uma medida bastante rudimentar para traduzir a diversidade dos sistemas. Ao mesmo tempo, verifica que há um sentido geral de concordância na seriação dos resultados de cada indicador. Contudo, tendo usado 6 variáveis, cada uma com 2 ou mais valores, o elevado número de combinações geradas, a que correspondem tipos de instituições ou “espécies”, é possível que o efeito de dominância que é determinando pelo índice de Simpson possa ter sido abafado. Huisman verificou, também, que o índice de Simpson é o que apresenta a menor amplitude nos resultados para os vários países.

Em outro trabalho publicado em 2000, Huisman, Kaiser e Vossensteyn, procederam à determinação da diversidade recorrendo a dois indicadores: (1) o índice de Simpson corrigido e (2) o quociente entre o número total de tipos de instituição e o número total de instituições, de Birnbaum. Aqueles autores definiram os tipos de instituição a partir de 5 variáveis: dimensão (5 valores), controlo (3 valores), áreas disciplinares (8 valores), graus (de acordo com os países) e tipologia dos cursos (4 valores). Tal como no primeiro estudo mencionado, o índice de Simpson foi o que expressou menor amplitude nos resultados dos vários países.

Por fim, num trabalho publicado em 2007, Huisman, Meek, e Wood usaram os mesmos indicadores e as mesmas variáveis e categorias adotados no trabalho anterior. Adicionalmente, procederam à aplicação dos dois indicadores a amostras sequenciais em dois países de modo a obterem um perfil longitudinal. Mais uma vez, o índice de Simpson gerou resultados mais próximos entre si, no estudo transversal, do que o indicador de Birnbaum. Contudo, no perfil longitudinal,

enquanto o índice de Simpson manteve a sua consistência de resultados com baixa dispersão, o indicador de Birnbaum foi mais sensível às variações ocorridas em cada sistema nacional, tendo sido mais homogêneo num caso e mais heterogêneo no outro.

A diversidade é o conceito central neste trabalho. Aqui adotamos uma definição apresentada por Jeröen Huisman, a partir da adaptação aos estudos sobre Ensino Superior, de um conceito usado nas ciências biológicas. Abordar a diversidade implica perceber qual a unidade de análise, dado que aos múltiplos elementos estruturais e aos numerosos planos funcionais do Ensino Superior, correspondem formas variadas de diversidade. É importante a noção de que, ao mesmo tempo que ocorre um processo de diversificação num elemento ou plano do sistema, pode haver um processo de convergência noutros aspetos estruturais ou funcionais do mesmo sistema.

A diversidade, no sentido lato, é uma característica do Ensino Superior importante no seu processo histórico, e com uma profunda implicação no discurso e na análise das políticas de Ensino Superior. À medida que os sistemas se massificam, a abertura a novos públicos significa ter capacidade de responder a novos interesses e expectativas dos candidatos/estudantes. Ao mesmo tempo, o discurso e as decisões políticas tendentes à implementação de sistemas democráticos dão especial relevância a valores como a igualdade e equidade. Não menos relevante na sociedade contemporânea é a centralidade do discurso sobre o valor económico do conhecimento, sobretudo do conhecimento operacionalizável pela sua importância para o desenvolvimento económico dos países. A principal consequência deste amplo quadro argumentativo é a promoção política da diversidade sistémica, sem prejuízo de outras formas de diversidade. Para concretizar aquele desígnio, a maioria dos países “ocidentais” tem optado sistematicamente por um sistema binário, embora em alguns casos a opção seja acompanhada de uma estratificação mesmo que informal, num quadro legal em que as duas componentes do sistema têm um estatuto formal do mesmo nível.

Capítulo 3

Ensino Superior e diversidade em Portugal

In the space of one generation, higher education in Portugal ceased to be 'something for other peoples' children'. Instead, it became the reasonable affair of Everyman, or, as many of the analyses make abundantly clear, Everywoman. Still, disparities in participation between social class and income levels remain.

(Neave & Amaral, 2012, 25)

Assumida a noção de Ensino Superior como sistema, complexo na sua estrutura e nas relações entre os seus múltiplos agentes; assumida a relação do Ensino Superior com o exercício político, seja nas relações internas do sistema, seja na sua dependência de políticas sectoriais e de governação, ou de acordos internacionais; é importante conhecer os contextos políticos em Portugal que determinaram o modo como o sistema se (re)organizou e a diversidade evoluiu. De modo especial, a Revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal determinou um ponto de viragem no regime político de governação no país, com as consequentes mudanças nas opções estratégicas e nas políticas sectoriais.

O movimento de transformação da sociedade que se estabeleceu na década de 60 apontava para uma exigência de mudança estrutural e funcional no Ensino Superior, dado que o modelo organizacional do sistema não conseguiria comportar as pressões geradas pela procura e pelos públicos emergentes. Sedas Nunes (1968a, 1968b) descreve uma autêntica situação de crise institucional e do sistema naquela época. O Estado deixa de ser capaz de assegurar uma resposta com base num sistema mantido durante décadas. As reflexões internacionais apontam já nessa época para a necessidade de a Universidade se transformar, porque a sociedade está e quer transformar-se (Nunes, 1966).

Apesar de um novo quadro jurídico produzido no final da era marcelista, o regime saído da revolução de 1974 ainda herda aquele sistema, que vai ter de ser rapidamente transformado. Com a massificação do sistema a diversidade assume uma grande importância política (Amaral, 2002). Aliás, com a revolução de 1974 surge a ideia da “universidade política” (Torgal, 2012, 2015), a Universidade como agente modelador de uma nova visão da sociedade. De certo modo, já o Estado Novo admitia o poder do sistema educativo como agente de modelação social. No entanto, como descreve Torgal (2012, 2015), é com a massificação pós-revolucionária que o poder político vai tentar usar em pleno o Ensino Superior (e já não apenas a Universidade) como instrumento político. Em 1975, a esquerda revolucionária tentará forçar a modelação de uma sociedade orientada para um ideal socialista marxista; no século XXI, a globalização/europeização do Ensino Superior parece orientar-se pelo e para o primado da economia de mercado.

O modo como os diferentes campos ideológico-partidários abordam o Ensino Superior é significativo do seu posicionamento acerca do papel do Estado na sociedade e na economia: mais interventor, mais regulador do funcionamento das instituições sociais e políticas; ou mais minimalista, mais afastado das instituições, dando mais liberdade à ação dos agentes de mercado. Porém, as diferenças nem sempre são tão evidentes. Os compromissos políticos internacionais e o peso das vantagens económicas e de legitimização política, ao induzirem movimentos isomórficos ou de “harmonização”, podem tornar mais difusas as diferenças entre grupos políticos.

No presente capítulo começaremos por abordar alguns aspetos de contextualização social e política e a crise da própria Universidade pré-revolução de 1974. A compreensão destas condições é essencial para se entender o discurso de mudança e os primeiros sinais de transformação do sistema, processo que só virá a ser realmente implementado após 1974.

Ainda neste capítulo, abordaremos de modo sintético alguns exemplos de estudos sobre a evolução da diversidade do sistema, bem como alguns trabalhos que não sendo sobre a diversidade, demonstram como a diversidade está subjacente a muitas ações e é fundamental para a compreensão do papel do Ensino Superior na sociedade.

3.1. Contexto político de Governos em Portugal

As políticas de educação em geral, e de Ensino Superior em particular, não podem ser separadas das opções estratégicas dos Governos, quer pelas conceções sobre educação, quer pelo quadro social e económico em que a educação se realiza. Como tal, a diversidade no Ensino Superior deve ser contextualizada em termos de regime e de quadro governativo.

3.1.1. O Estado Novo e a visão da sociedade

Na sequência de um golpe militar, em 26 de Maio de 1926, que pôs fim à 1ª República (Carvalho, 2008), e depois de um período de Ditadura militar e civil, o país permaneceu, desde 1933 (ano de aprovação da Constituição), até 1974, sob um regime corporativo e autoritário, o “Estado Novo”. O regime corporativo foi desenvolvido nos anos 30, por intelectuais católicos, a partir da doutrina social da Igreja (Caetano, 1974). Este regime corporativo de inspiração cristã assentava nas ideias de “união nacional” e “democracia social”, declarando um afastamento face a outros regimes totalitários, e à democracia assente na acção partidária; considerava também o corporativismo como uma via alternativa ao capitalismo e ao socialismo (Torgal, 1999). Na descrição de Heywood (2000, 2007), este tipo de corporativismo é classificado como autoritário ou Estatal. O ideário governativo do Estado Novo defendia um Estado forte mas não totalitário, procurando ao mesmo tempo afastar a sua imagem da imagem de outros Estados com os quais apenas haveria em comum o ideal corporativo (Torgal, 1999). Com uma conceção conservadora

de valores tradicionais (Hamann & Manuel, 1999), o fundamento do poder público e a origem da soberania encontra-se em Deus, ao invés da ideia de origem num contrato social ou na democracia popular. Acima de tudo estava a Nação, com os dogmas de Deus, Pátria e Família, uma entidade superior ao indivíduo e ao conceito liberal de “povo” como conjunto de indivíduos com direitos próprios e inalienáveis (Torgal, 1999). O posicionamento fundado no corporativismo de pensamento cristão funcionaria como uma “terceira via” face ao pleno liberalismo político e económico, e ao socialismo e comunismo; também permitiria marcar uma identidade nacional própria, e o distanciamento face aos regimes corporativos de cariz fascista, seus contemporâneos (Torgal, 1999). Enquanto regime corporativo, este sistema procurava integrar os interesses de grupos socioeconómicos e profissionais, organizados em entidades representativas e com grande poder negocial com o Estado. Salazar tomou medidas para despolitizar a sociedade civil de modo a que as estruturas sociais e as ideias democráticas e liberais não se sobrepusessem ao superior interesse da manutenção da estabilidade económica (Hamann & Manuel, 1999).

A Educação, desde a escola primária à Universidade, era entendida como uma via de modelar a sociedade, uma “revolução” em prol da conservação dos valores tradicionais, como forma de progresso tendo em vista o superior interesse da Nação (Torgal, 1999). A educação e, sobretudo, a instrução escolar eram obrigatórias e uma responsabilidade dos estabelecimentos oficiais, em cooperação com a família (como proclama a Constituição de 1933). Neste quadro, a Universidade era considerada um organismo corporativo, enquanto responsável por objectivos “científicos, culturais, artísticos ou de educação física” conforme a Constituição preconizava para os organismos corporativos (art.17º). Torgal (1999) descreve a Universidade no Estado Novo, como uma corporação orgânica, gerada através de legislação limitadora da autonomia e orientadora do pensamento ideológico.

Garrido (2008) identifica, no Estado Novo, um esforço para colocar a Universidade dentro do próprio Estado, processo justificado pela vocação da Universidade. Garrido afirma também que “se durante o salazarismo a Universidade continuou a ser a principal instituição pública de “cultura nacional”, a elite ditatorial aditou-lhe uma missão educativa e formativa, de natureza instrumental e fins reprodutores: formar a classe dirigente da Nação” (Garrido, 2008, p. 138).

A existência de partidos políticos legalizados e a realização de eleições legislativas em Portugal não é exclusiva da abertura democrática do regime após a Revolução de 1974. Contudo, durante o regime do Estado Novo, as eleições foram utilizadas “não para permitir mudanças de Governo, mas para confirmar a sua [António Salazar] permanência no poder” (Jalali, 2003, p. 546).

3.1.2. A mudança de regime político em Portugal – A democratização e o quadro político-partidário

Logo após a revolução de 25 de Abril de 1974, os militares revoltosos, organizados no Movimento das Forças Armadas (MFA), adotaram um Programa de orientação política e estratégica (Programa do MFA), destinado a implementar um regime democrático pluralista.

Com exceção do PCP, partido fundado em 1921, a maioria dos partidos atuais que emergiram no palco político na época, foi criada em 1973, perto do final da era marcelista, ou já em 1974, imediatamente após a revolução (Lobo, 2000). Este facto parece ter tido uma influência grande no modo como os partidos se afirmaram durante a implementação do novo regime e no período de transição e estabilização política que se seguiu.

Marina Costa Lobo (2000) considera que o relacionamento entre os partidos políticos e o MFA passou por vários períodos distintos. A fase revolucionária ou de implantação do novo regime, que pode ser delimitada entre a Revolução (25/04/1974) e a aprovação da nova Constituição (25/04/1976). Foi marcada por forte tensão e conflito entre atores e interesses: entre uma linha neutra orientada para a mudança de regime e linhas com forte marca ideológica, sobretudo radicalizadas à esquerda. Lobo (2000) descreve o quadro como a reação dos partidos democráticos “para impedirem o controlo político do país pelos militares mais radicais do MFA”. Nesta fase, de entre os numerosos partidos e movimentos sociais, emergiram quatro partidos que viriam a manter uma posição dominante no confronto político parlamentar até à atualidade: o Partido Comunista Português (PCP), o Partido Socialista (PS), o Centro Democrático Social (CDS, depois Centro Democrático Social / Partido Popular, CDS/PP, a partir de 1993) e o Partido Popular Democrático (PPD, depois Partido Social Democrata, PSD, a partir de 1976). Implantado o novo regime democrático, Lobo (2000, p. 147) considera que “os partidos políticos desempenharam um papel crucial na democratização de Portugal, tanto na fase de transição como de consolidação”.

Na fase “de transição”, entendida entre 1976, quando tomou posse o Iº Governo Constitucional, até 1982, quando ocorreu uma revisão constitucional, os partidos políticos “afirmaram-se como os principais atores políticos, afastando gradualmente os militares de cargos políticos e institucionalizando a primazia das eleições como veículo de representação do eleitorado” (Lobo, 2000, p.147). A revisão constitucional de 1982 removeu a fonte de legitimidade militar-revolucionária e valorizou a fonte de legitimidade partidário-pluralista” (Lobo, 2000).

Apesar do pluralismo eleitoral e parlamentar, no processo de democratização em Portugal, o PS e o PPD/PSD tornaram-se os grandes protagonistas políticos (Lobo, 2000) eleitoralmente legitimados e que viriam a partilhar, em absoluto ou como líderes de coligações, o exercício do poder governativo no país até à atualidade. Em particular, entre 1987 e 2005, estes dois partidos obtiveram em conjunto mais de 70% dos votos nas várias eleições legislativas (Freire, 2005). Em consequência disto, para além de assegurarem alternadamente a maioria parlamentar, mesmo não sendo na maior parte das vezes uma maioria absoluta, estes dois partidos, de modo autónomo ou em coligações que lideraram, têm assegurado também a governação do país. Freire (2005) refere-se a um certo impulso do sistema partidário português no sentido do bipartidarismo. No quadro dos Governos Constitucionais, estes dois partidos apenas não lideraram formalmente três Governos (IIIº, IVº e Vº) de iniciativa presidencial. No entanto, pelo menos num dos casos o primeiro-ministro convidado era membro declarado de um daqueles partidos, tendo vindo a ser mais tarde Presidente do partido (IVº Governo, Mota Pinto, PSD) e a integrar como ministro um Governo de coligação com o PS (IXº Governo).

A distribuição maioritária de força parlamentar entre PS e PSD e a relativa bipartidarização governativa entre esses partidos, encontrada nos Governos Constitucionais, é apontada por Jalali (2003) em termos de duas dimensões: competição e cooperação. A competição é descrita através da concentração de votos naqueles dois partidos, com a participação ocasional do CDS como elemento de sustentação governativa, e a exclusão sistemática do PCP da participação nos Governos Constitucionais, devido sobretudo ao seu papel durante o processo revolucionário em 1974-1975 (Jalali, 2003). Mesmo um partido de centro-direita com maior peso de eleitorado, o PPD, rapidamente adotou a terminologia “social-democrata” (e passou a PSD), bem como um partido conservador se apresentou como centrista (CDS) (Hamann & Manuel, 1999). Note-se que esta questão terá sido particularmente sensível para este partido, conotado com o antigo regime e que foi o único partido a votar contra a nova Constituição aprovada em 1976 (Hamann & Manuel, 1999). Durante este período, a competição parece ter dominado a relação entre partidos, num quadro partidário muito fragmentado em termos de apoios e de bases ideológicas (Hamann & Manuel, 1999). Os novos partidos do centro e do centro-direita também deram apoio à revolução, adotando ideologias e visões à esquerda de alguns partidos parceiros de outros países (Fernandes, 2014). A cooperação é apontada por Jalali (2003) com exemplos como a colaboração em grandes decisões nacionais, caso da adesão à então CEE, as revisões constitucionais e a manutenção de um sistema eleitoral que lhes garante uma sobre-representação parlamentar.

A partir do Vº Governo Constitucional, saído das eleições intercalares de 1979, o número de ministros independentes e militares foi sendo marcadamente reduzido. Contudo, os Governos mantiveram a presença de ministros independentes de um modo que parece contrariar a ideia dos partidos como *office-seekers*, ou seja tendo como interesse primário a ocupação de cargos de exercício do poder governativo, e como aparente via conciliatória entre parceiros de coligação acerca de pastas ministeriais sensíveis (Lobo, 2000). A mesma autora interpreta a maior presença de Secretários de Estado e de Subsecretários de Estado independentes, como uma forma de autonomia dos ministros em relação à estrutura política do partido, assegurando uma estrutura de colaboradores mais dependentes da confiança do ministro do que potenciais agentes políticos do partido de origem. Este aspeto parece assumir maior relevância em Governos de maioria PSD, enquanto nos primeiros Governos Constitucionais do PS foi assumida a importância da estrutura do partido na formulação de políticas, isto é a postura como *policy-seeker*, em que há um objetivo essencial de política que justifica o apoio ou o exercício dos cargos (Lobo, 2000). Isto sugere diferenças na formulação de políticas, por iniciativa dos gabinetes ministeriais ou por propostas geradas a partir de relatórios ministeriais e dos Programas de Governo.

O esquema “esquerda-direita” permite, de forma simples e eficaz, compreender, ordenar e reter informação política, permitindo o mapeamento e a orientação num cenário político complexo (Knutsen, 1998). A posição de um partido político naquele *continuum* está intrinsecamente ligado ao seu campo ideológico, mas a posição que é atribuída pode variar, quer por diferenças de interpretação do sentido de esquerda e direita em diferentes contextos culturais nacionais, quer por efetiva variação das posições políticas assumidas pelo partido (Knutsen, 1998).

Na interpretação clássica da dimensão esquerda-direita, numa sociedade industrializada, aquela dimensão está associada ao alinhamento no conflito de classes sociais e de religião, com defesa de posições mais ou menos contraditórias em matéria de valores e da relevância de temas sociais. Em particular, no caso do conflito de classes os temas centrais envolvem a economia e o nível de igualdade económica na sociedade. As famílias político-partidárias distribuem-se de modo relativamente claro entre comunistas e socialistas na esquerda, enquanto a direita e parte do centro são ocupados pelos liberais, conservadores e democratas-cristãos. Mas, embora as questões económicas e de conflito de classe sejam dominantes, há diferenças entre países na intensidade dessa dominância como elemento definidor da diferença esquerda-direita (Knutsen, 1998). Em sociedades com uma estrutura de produção económica e industrial mais intensa, embora o significado tradicional ainda seja relevante, a polarização esquerda-direita foi sendo reformulada ou, pelo menos, incorporou novas linhas de conflito (Knutsen, 1998). Este processo resultou na emergência de partidos e movimentos radicalizados à esquerda e à direita, a “nova esquerda” e a “nova direita” (Heywood, 2007). Ambas as famílias preconizam, de certo modo, uma grande autonomia dos indivíduos, embora em contextos distintos: autonomia social e cultural no caso da esquerda; liberdade de empreendimento económico no caso da direita (Knutsen, 1998).

Quatro partidos (PCP, PS, PSD e CDS) dominaram a representação partidária parlamentar até às eleições legislativas de 2005, momento em que o Bloco de Esquerda (BE), surgido nas eleições legislativas de 1999, se perfilou como uma quinta força política significativa. Aliás, nas eleições legislativas posteriores (2009, 2011 e 2015) quebrou-se a hegemonia eleitoral (Freire, 2005) representada pela soma de resultados dos partidos maioritários que, até 2005 sempre ultrapassou 70% dos votos. O BE, surgido pela agregação de partidos e movimentos sociais de pequena expressão eleitoral, ocupou um espaço político na esquerda, que se assume como alternativo, quer à ortodoxia comunista, quer ao socialismo moderado. Trata-se de um partido que se insere na linha da “nova Esquerda” descrita por Heywood (2007), um pensamento político de inspiração marxista, assente na ideia da libertação e autonomia do indivíduo, com uma expressão política menos centralizada e fortemente defensora da democracia participativa.

Numa análise comparativa dos resultados de estudos realizados sobre a localização de partidos de diversos países europeus segundo o espectro esquerda-direita, entre 1982 e 1993, Knutsen (1998) faz notar a variabilidade de posicionamento das várias famílias partidárias, em especial dos partidos liberais. Na Europa continental os partidos liberais tendem a situar-se à direita dos democratas-cristãos, dado que estes surgiram sobretudo após a IIª Guerra Mundial e assumiram-se como partidos de integração de classes, enfatizando uma intervenção estatal e redistribuição moderadas, ocupando assim o centro do espetro político. Na Grã-Bretanha e nos países escandinavos os liberais e os democratas-cristãos emergiram de uma esquerda pré-industrial, o que os coloca mais próximos do centro ou no centro-direita. Em todo o caso, estes partidos tendem a situar-se mais à esquerda dos partidos conservadores (Knutsen, 1998). Naquele período, 1982-1993, ocorreu: (1) uma tendência de aproximação entre os partidos tradicionais, tanto a partir da esquerda como da direita, mais notória no caso dos partidos

socialistas; (2) uma tendência geral de deslocação das famílias políticas tradicionais para a direita, quer por força dos partidos mais radicalizados à direita, quer pelo movimento mais acentuado dos partidos socialistas tradicionais; (3) uma diminuição do suporte eleitoral das famílias partidárias tradicionais, em especial dos sociais-democratas, cristãos-democratas e conservadores, em favor dos partidos emergentes mais radicais (Knutsen, 1998).

Analisando o autopoicionamento ideológico do eleitorado português, Jalali (2003) notou que nos primeiros vinte anos de democracia plena (1978-1997) esse posicionamento tendeu para o centro, resultando na aproximação e alternância governativa entre os dois partidos maioritários. A deslocação de partidos da esquerda tradicional, como os partidos socialistas, para o centro, resultou em parte da menor popularidade de algumas posições políticas mais de índole marxista, apesar de, por força da necessidade de competir com a nova esquerda, terem adotado novos discursos em torno de temas de carácter mais libertário (Knutsen, 1998).

Corujo e Simões (2012) procuraram esclarecer se a mudança de regime político decorrente da revolução de 1974 favoreceu ou não o crescimento económico em Portugal. O parâmetro de escolaridade primária foi adotado como indicador de capital humano, dada a evidência de que no período em estudo, Portugal estava muito afastado da “fronteira tecnológica”, ou seja, numa fase em que a mão-de-obra menos especializada ainda tem grande impacto, pelo que foi considerado mais relevante para a população ativa com mais de 25 anos. O grande crescimento da população mais escolarizada, com educação terciária, ocorreu rapidamente mas numa fase mais tardia, não permitindo estabelecer uma relação clara com o crescimento económico (Pereira & St. Aubyn, 2009). Além disso, parece existir uma relação mais próxima entre educação básica com sistemas de produção industrial de bens em massa, enquanto os níveis mais diferenciados de formação se relacionam de modo mais direto com a capacidade de adoção de novas tecnologias e com a inovação (Papageorgiou, 2003). Perante isso, parece existir um efeito diferenciado sobre diferentes sectores económicos. Em particular, as instituições democráticas favorecem mais o crescimento económico em sectores com maior valor acrescentado do trabalhador, ou seja, nos sectores de “fronteira tecnológica”, possivelmente por facilitar a entrada nos mercados, a competitividade e a inovação (Aghion, Alesina, & Trebbi, 2007).

O estudo de Corujo e Simões (2012) revela que no período 1960-2001 existe uma relação de causalidade bidirecional entre democracia e crescimento económico. O crescimento económico como pré-condição para a democracia poderá resultar de um efeito social, em que o aumento da classe média gera uma maior ânsia de democracia. Por outro lado, embora no curto prazo, de transição de regime, a democracia tenha tido um efeito negativo sobre o crescimento económico, em resultado da instabilidade social, esse efeito acabou por se revelar positivo a longo prazo (Corujo & Simões, 2012). A relação de causalidade bidirecional também foi identificada entre a acumulação de capital humano e crescimento económico, como um efeito indireto da democracia, dado que o novo regime promoveu maior redistribuição do rendimento, em parte através do investimento no sector público de educação (Corujo & Simões, 2012).

Durante os últimos anos do Estado Novo, sobretudo nos anos 60, algumas transformações internas e o desgaste da autoridade central do Estado, criou oportunidade para a mobilização da sociedade no sentido da liberdade cívica e de associação. Os anos de transição de regime permitiram depois uma participação elevada dos cidadãos, uma vaga de associativismo e a emergência de movimentos sociais diversos com a promoção do cooperativismo (Fernandes, 2014). O estímulo à ação cooperativa, em particular, veio a ter expressão no sistema educativo.

O processo revolucionário, porém não violento, ao envolver de forma intensa os cidadãos comuns, permitiu a consolidação e estabilização da democracia, teve um impacto positivo na capacidade de auto-organização dos cidadãos, contribuiu para a formação e institucionalização de mecanismos de participação cívica de massas e para uma maior inclusão social no processo político e tornou os agentes políticos mais abertos aos interesses e exigências dos grupos sociais (Fernandes, 2014). Tal decorre de, em vez da mera herança de estruturas políticas que simplesmente são transferidas entre atores, o papel mais central das massas populares nos processos de transformação revolucionária produz uma maior capacidade de modelar, pelo menos parcialmente, as novas regras e instituições, com reconhecimento legal e integração das organizações da sociedade civil, assegurando uma maior representatividade de interesses das classes trabalhadoras (Fernandes, 2014). A revolução portuguesa, de 1974, mais do que uma revolução política, é um exemplo reconfiguração social, que permitiu que as massas passassem a ter voz e a influenciar, quer as decisões políticas nacionais através das várias entidades e mecanismos de representação, quer em contextos micro-sociais (Fishman, 2011).

Fishman (2011) refere-se à mudança de regime político de governação em Portugal como o primeiro episódio do que veio a ser a *terceira vaga de democratização* a nível global. As democracias mais antigas instalaram-se em países com uma tradição liberal de participação cívica, algo que esteve cerceado nos países ibéricos até aos anos 70 (Fernandes, 2014).

3.2. A Universidade pré-Revolução – Ventos de mudança e a Primavera Marcelista

A Universidade ao tempo do Estado Novo “aparece, numa concepção de unidade mítica, como a afirmação das virtudes de civilização ocidental e cristã que o Estado Novo dizia representar” (Torgal, 1999, p.121). Como refere também Torgal, a Universidade era entendida como um reserva da conceção ético-política do Estado, um espaço e um tempo aonde os estudantes iam receber as “lições de prudência, de equilíbrio, de ordem, de continuidade no esforço” (Caeiro da Mata, Reitor da Universidade de Coimbra, citado por Torgal, 1999, p.120).

Nos anos 60 do século XX, as profundas mudanças sociais que estavam a decorrer no “mundo ocidental”, na sequência dos processos de desenvolvimento tecnológico e da economia industrial pós IIª Guerra Mundial, registou-se um questionamento da Universidade quanto a vários aspetos: (1) a capacidade de resposta estrutural das instituições e do sistema a uma procura

crescente e diferenciada; (3) a adequação das metodologias de ensino; (3) a capacidade de ser agente do desenvolvimento económico.

A democratização e a equidade, a formação permanente dos profissionais, a inovação e o fomento do crescimento económico, são expressões que surgem nas análises académicas, feitas nos anos 60, sobre a realidade e as perspetivas de desenvolvimento da “Universidade”. Um aspeto extraordinariamente interessante dessa época, em matéria de análises críticas realizadas por académicos em Portugal, é a identificação de pontos críticos do sistema educativo em geral, e do Ensino Superior em particular, que permitem compreender a urgência de mudança e, no devido contexto político, a forma necessária dessa mudança. Acresce outro aspeto que é a identificação de relações entre a educação, a sociedade e a economia, que irão ser usadas para fundamentar políticas e mudanças no Ensino Superior, desde a reforma do sistema lançada em 1973, até ao Processo de Bolonha, para além do discurso político de sucessivos Governos da República.

3.2.1. O final do Estado Novo e as preocupações com a Universidade

O Banco Mundial, em 1971, e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE/OECD), em 1973, produziram análises e recomendações acerca da expansão dos sistemas educativos. Nesses documentos foram realçadas mudanças de carácter social que vinham ocorrendo sobretudo desde a década de 60 e que criavam grandes expectativas e uma enorme pressão de procura sobre os sistemas educativos, com os inevitáveis problemas de acomodação de uma população estudantil em rápido crescimento. Mas esse fenómeno social era também relacionado, naqueles documentos, com uma profunda mudança nos recursos tecnológicos e nos sistemas produtivos nos países em desenvolvimento.

Ainda nos anos 60, Guieysse (1964) refere o papel da investigação científica, realizada quer nas instituições académicas, quer nos laboratórios públicos e nas empresas, para o crescimento económico. Aquele autor atribui à investigação duas finalidades: (1) o conhecimento ou “saber para saber”; e (2) a acção ou “saber para fazer”. Os resultados da investigação permitem às empresas introduzir novos métodos de produção e novos produtos com valor económico, ou seja, realizar *inovação*. Embora nem toda a investigação produza inovação e um consequente crescimento económico, e a inovação não seja o único fator de crescimento, esta é assumida como de importância crescente no desenvolvimento dos países, e mesmo como fator fundamental do crescimento económico nos países mais evoluídos (Guieysse, 1964). Como refere o mesmo autor, “se a inovação é a arma táctica do empresário, a sua grande arma estratégica é a investigação” (Guieysse, 1964, p.9). Ao mesmo tempo, é identificada uma relação entre a ideia de crescimento económico e o despertar das comunidades para níveis mais elevados de aspirações individuais, mas sem uma aposta na educação não é possível mudar atitudes e quadros culturais que permitam despertar tais expectativas e quebrar resistências à mudança efetiva (Gomes, 1964). Gomes refere ainda o papel da educação para romper barreiras sociais que condicionam a progressão escolar e académica, nomeadamente no acesso ao Ensino Superior e que reduzem o

potencial de “recrutamento de talentos e aptidões intelectuais” que poderiam gerar conhecimento novo e aplicado. Este processo, associado ao investimento na investigação científica, permite seleccionar os “mais aptos para a continuação da pesquisa a nível pós-universitário” com base em critérios científicos e não sociais, e o contributo da investigação para o desenvolvimento de valor externo para o sistema económico (Sousa, 1968). A relação entre educação e crescimento económico é apontada “como um *consumo* (que aumenta com a melhoria da situação económica), (...) [e] como um *investimento* (porque é necessária mão-de-obra extremamente qualificada para o funcionamento das modernas sociedades industriais)” (Gomes, 1964, p.654).

A ideia de democratização do Ensino Superior é enunciada por Sousa (1968) como a necessidade de romper com a condição que permite a existência de uma classe social minoritária de licenciados, privilegiada do ponto de vista do rendimento, mas insuficiente para dar resposta aos novos desafios tecnológicos, económicos e sociais. É importante formar investigadores e técnicos especializados com diversos níveis de qualificação, e que a elite científica esteja num nível muito mais alto do que a licenciatura (Sousa, 1968).

As modificações tecnológicas nos sistemas de produção e as mudanças na estrutura do trabalho e emprego conduzem a que se preconizem não apenas políticas de ensino que tentem eliminar os obstáculos ao acesso à formação inicial no Ensino Superior, mas igualmente uma aposta na “educação permanente” (Nunes, 1966; Rocha, 1968; Sousa, 1968). Esta deve permitir, a atualização de conhecimentos, a reconversão, a promoção do trabalho e a ação sobre os meios socio-culturais com utilização de meios de ensino à distância e de meios extra-universitários para o desenvolvimento da formação (Nunes, 1966). Apesar da responsabilidade individual de cada cidadão na sua formação, de modo a “evitar a obsolescência dos seus conhecimentos”, a “educação permanente” é uma matéria que deve ter uma abordagem nacional “para assegurar que a actualização não deixe de ser feita com o ritmo e a eficiência exigidos pelo progresso de cada país” (Rocha, 1968, p.45). As preocupações de progresso social e económico das comunidades são entendidas como elementos a integrar nas atividades profissionais e na atitude dos detentores de formação universitária, enquanto líderes e decisores na sociedade (Rocha, 1968).

Uma crítica de Gomes (1964) ao sistema escolar na época aponta para o carácter hermético dos percursos escolares ao nível do ensino secundário, que obrigava os estudantes a fazer uma escolha em idade muito precoce, entre o ensino técnico, direccionado a uma formação profissional a curto prazo, e o ensino liceal, proporcionador de uma formação orientada para o acesso ao Ensino Superior. A preocupação é tanto maior “quanto se sabe que a transferência de cursos ou a obtenção de equivalências em situações intermédias não é exequível senão através de dificuldades nem sempre solúveis” (Gomes, 1964, p.659). Aquele autor preconiza então uma série de mudanças no sistema educativo em geral, como a possibilidade de mobilidade entre percursos escolares, o interesse em conhecer a estrutura atual de emprego e as projeções quanto à sua evolução para um planeamento do sistema de ensino e das necessidades de formação, a aposta na formação de cientistas capazes de realizar investigação e produzir conhecimento, e de

técnicos para operar com as novas tecnologias, mas sem esquecer a formação nas ciências sociais e humanas, importantes para o desenvolvimento equilibrado da sociedade (Gomes, 1964).

Uma das áreas de estudo no Ensino Superior que recorre à análise da diversidade do sistema é a que aborda as questões da equidade social. A tentativa de compreender o Ensino Superior envolve aspetos como a caracterização do perfil social da população estudantil, fundamental para delinear políticas públicas em matéria de educação. Exemplo deste tipo de estudos são os trabalhos de Sedas Nunes (1968a, 1968b e 1970). Realizados numa época em que Portugal tinha um sistema de Ensino Superior constituído apenas por algumas Universidades, esses trabalhos permitem perceber o contexto social em que viriam a ocorrer decisões políticas sobre o sistema que determinaram a sua forma binária. Note-se que há descrições do sistema que, apesar das alterações ocorridas ao longo das décadas seguintes, voltarão a surgir, pelo menos em parte, como argumentos para novas mudanças, do nível nacional ao nível europeu.

Nunes (1968b, p.402) aponta o contributo das “Universidades portuguesas como factor institucional de consolidação das desigualdades sociais no acesso à instrução universitária”. Como refere, o problema aparentemente não se coloca em relação aos procedimentos de acesso, pois “Em primeira análise, o sistema universitário português é *liberal* em relação ao acesso de estudantes. Poucos são, na verdade, os candidatos a alunos, que os exames de admissão eliminam” (Nunes, 1968b, p.389). São identificados três problemas. Primeiro, a seletividade social. Embora Nunes (1968b, p.390) refira a existência de um progressivo aumento no nível de escolaridade entre os anos 50 e os anos 60, mantém-se o que denomina um “estrangulamento” na passagem para “níveis avançados e terminais dos liceus e do ensino técnico”. A partir de dados estatísticos do início dos anos 60, Nunes (1970, p.684) faz notar que “o nível de desenvolvimento económico já nessa data alcançado pela sociedade portuguesa seria compatível com um recrutamento estudantil socialmente menos «selectivo» (ou, por outras palavras, socialmente mais «democrático»”. Aquele autor refere que se parte do princípio de que, se os indivíduos dispõem de efectivas possibilidades materiais ou oportunidades “para frequentar cursos universitários, seguramente *não deixam de as aproveitar*, pelo que as desigualdades sociais *verificadas na frequência* desses cursos traduzem e medem exactamente *desigualdades de «oportunidades»* (no sentido de desigualdades de «possibilidades materiais»)” (Nunes, 1970, pp.691-692 [realces no original]). Sobre isto apresenta um conjunto de exemplos de outros países, incluindo países de Governo socialista para se referir a uma “introprojeção” pelos indivíduos das estruturas, das relações e das instituições sociais, de modo suficientemente forte para condicionar as escolhas escolares e profissionais (Nunes, 1970). A diferente representação dos grupos sócio-económicos na população estudantil universitária, em números absolutos, a relação entre esse número e o volume do estrato populacional de origem, e as proporções de participação entre estratos da população são significativas da diferenciação social (Nunes, 1968b, 1970). No contexto sócio-cultural da época, verifica-se uma vantagem no acesso dos grupos sociais mais favorecidos em relação aos menos favorecidos e, nestes, dos homens em relação às mulheres (Cruzeiro, 1970).

O segundo problema é a inadequação da estrutura e organização funcional universitária à procura existente. Este fator traduz-se em quatro aspetos: (1) inadequação das estruturas universitárias à procura profissional; (2) baixa eficiência interna do sistema universitário, traduzida num nível elevado de estudantes que não terminam os cursos; (3) esquema de organização dos cursos universitários, genericamente longos sem graus intermédios; e (4) carácter excessivamente teórico do ensino, assente na transmissão pelos docentes, sem apelo à inovação pedagógica e à pesquisa individual (Nunes, 1968b). As Universidades desencorajam a intenção de as frequentar, não por seleção de aptidões, mas por exclusão de indivíduos perante a dificuldade em conseguir os recursos financeiros para o tempo de formação e a ponderação custo-benefício da frequência da Universidade (Nunes, 1968b). Também é interessante notar a menção expressa aos métodos pedagógicos usados, num discurso curiosamente familiar a um discurso vulgar no final da década de noventa e seguinte, acompanhando algumas propostas e documentos que virão a dar origem ao Processo de Bolonha.

O terceiro problema é a aparente falta de capacidade de resposta do sistema perante a provável alteração das condições sociais no país, pois há uma procura crescente do ensino secundário e Superior, apesar de ainda se manterem os estrangulamentos na passagem entre níveis de ensino (Nunes, 1968b). Também o aumento relativamente acentuado no acesso das mulheres à Universidade, a par de mudanças no sistema económico e de produção parece induzir na época uma pressão a que a Universidade dificilmente conseguiria dar resposta se os outros fatores limitantes não funcionassem (Guerra & Nunes, 1969; Nunes, 1968b).

Apesar de todos os constrangimentos sociais e económicos, entre o início da década de 50 e meados da década de 60, a população estudantil aumentou proporcionalmente muito mais do que a população geral do país, embora de modo menos acentuado nas áreas de ciências e tecnologias (Martins, 1968) e com tendência a acentuar-se (Cruzeiro, 1970). Ao mesmo tempo, a formação ao nível do “ensino médio” (comercial e industrial, e normal) estava abaixo das expectativas e conveniências do país, facto associado à concentração de certas instituições nas maiores cidades do país, a um certo défice de estatuto de algumas formações e à utilização do “ensino médio” como via alternativa para acesso posterior ao Ensino Superior (Martins, 1968). A maior necessidade de formação é colocada no campo das ciências e tecnologias (Guerra & Nunes, 1969; Ralha, 1968) para dar resposta às necessidades de desenvolvimento económico. Ao longo da década de 60, surge uma grande preocupação em torno do risco de transformação de um processo desejável e essencial para a sociedade portuguesa, a democratização do acesso ao Ensino Superior, num efeito paradoxal de congestionamento por manifesta incapacidade estrutural, funcional e pedagógica para as instituições assegurarem o ensino para todos e com um nível de qualidade aceitável (Guerra & Nunes, 1969). A solução para acomodar a crescente massa estudantil não pode passar apenas por um aumento do acesso às universidades existentes, mas exige a sua reestruturação para aumentar a sua eficiência e a criação de novas instituições, num modelo mais flexível de Departamentos e Institutos (Guerra & Nunes, 1969; Ralha, 1968).

Uma solução seria a adoção de *numerus clausus*, mas, para Guerra e Nunes (1969), essa solução implica a possibilidade efetiva de os candidatos excluídos numa Faculdade ingressarem noutra Faculdade. “Se assim não for, converte-se a instituição do «numerus clausus», não somente num obstáculo ao crescimento da população universitária e ao desenvolvimento cultural, científico e técnico do país, como também numa selecção de carácter social e não intelectual” (Guerra e Nunes, 1969, pp. 12-13 [realce no original]). Aquela solução só seria apenas aceitável para acautelar duas condições: (1) quando a dimensão da população estudantil de uma instituição atingisse um ponto de deterioração institucional e pedagógica, devendo ser criadas outras instituições na mesma área de formação; e (2) quando a procura num dado ramo do Ensino Superior excedesse a capacidade instalada ou prevista de absorção pelo mercado de trabalho, embora com o cuidado de evitar que se mantenha rara a oferta de certos diplomados e altas as respetivas remunerações como mecanismo de estatuto de classe (Guerra & Nunes, 1969).

Sedas Nunes (1966), refere cinco linhas de força para orientar a decisão política em matéria de Ensino Superior: (1) o princípio de que a Universidade moderna deve ser uma Universidade de massas, como forma de acolher uma população estudantil em expansão, e a recusa do *numerus clausus* como afirmação do direito de todos aqueles que tenham aptidões para aceder ao Ensino Superior; (2) a necessidade de reformar a estrutura da Universidade de modo a assegurar o enquadramento dos candidatos; (3) a conveniência de associar o ensino e a investigação; (4) a conveniência de remodelar os métodos pedagógicos e formar o pessoal docente; e (5) a preocupação de ligar os problemas da Universidade aos problemas dos outros graus de ensino de modo a fazer uma reforma global e integrada do sistema educativo. Como afirma, “se a Universidade tem de transformar-se, é afinal porque, à sua volta, a própria sociedade profundamente *se está* transformando e *se quer* transformar” (Nunes, 1966, p.686). A ideia não é só a de criação de mais Universidades, mas também que estas novas instituições adotem uma estrutura em departamentos de ensino e institutos de investigação, de maneira a permitir a sua diversificação por áreas de estudo e por níveis de graduação e o agrupamento das disciplinas científicas orientadas para os interesses departamentais em vez de redutos por cátedra. Ao mesmo tempo preconiza Universidades autónomas, concorrenciais, sem monopólio de áreas geográficas, e com um sistema de gestão baseado em mandatos eleitorais dos órgãos de gestão.

3.3. A evolução do sistema de Ensino Superior em Portugal

A mudança no sistema de Ensino Superior, em Portugal, requerida pelas circunstâncias sociais, económicas e culturais instaladas ao longo da década de 60, identificada pelos investigadores e declarada nos trabalhos académicos publicados na época, depois estudada pelo Governo e decidida com poder jurídico, seria brevemente interrompida pela Revolução de 25 de Abril de 1974. Porém, as circunstâncias e o movimento de mudança iniciado eram suficientemente

fortes para que o novo regime político instalado no país desse continuidade ao processo. Com mais ou menos percalços, mais ou menos alterações, o avanço era já inexorável. Portugal inicia o processo de expansão e organização de um sistema binário formalmente em 1973, de modo algo atrasado em relação a outros países, sobretudo do Norte e Centro da Europa. Devido ao período de grande perturbação social e política inerente à Revolução de 1974, somente entre 1977 e 1981 se tornou evidente a existência de uma política consistente de expansão do sistema de Ensino Superior (Amaral, Correia, Magalhães, Rosa, Santiago, & Teixeira, 2000; Correia et al., 2002).

O processo de transformação do sistema em Portugal envolveu mudanças profundas e múltiplas: na visão do papel do Ensino Superior; no quadro jurídico; na diversidade e distribuição da oferta; na forma e na extensão do acesso; na qualificação dos docentes e nos recursos pedagógicos; enfim, múltiplos domínios que exigiram a intervenção do Estado e o envolvimento dos vários atores académicos. Antes de ser retomado de modo coerente e consistente o processo de diversificação do Ensino Superior, os primeiros anos após a Revolução foram marcados pelo processo de expansão, ainda assente na Universidade. É neste período de transformação social em Portugal, que Boaventura Sousa Santos, ao discutir o processo de alargamento acelerado do acesso ao Ensino Superior, lança uma violenta crítica sobre o modo como o sistema político se apropriou da ideia de acesso praticamente ilimitado, para conduzir a uma “falsa democratização da universidade” (Santos, 1975, p.13). Aquele autor apresenta como tese fundamental que “o acesso ilimitado é, em grande medida, uma ilusão” e que “nada diz sobre a estrutura de classes da sociedade nem do papel da universidade nessa estrutura” (Santos, 1975, pp.13-14). Um forte argumento apresentado envolve a existência de mecanismos selectores, que se manifestam na transição entre níveis precoces de ensino, bem como nas perdas de continuidade no ensino secundário e Superior, e que não atuam de modo indiscriminado mas “escolhem as suas vítimas entre os grupos e classes que sofrem outras discriminações sociais, quer pelo lugar que ocupam nas relações de produção, quer por razões históricas que sobredeterminam de modo específico as contradições básicas dessas sociedades” (Santos, 1975, p.15). É apontado que o sistema de acesso, ao propagar a ideologia da igualdade de oportunidades e ao garantir a mobilidade social ascendente via universidade”, sujeita “a promoção individual” ao interesse seletivo do “sistema capitalista com o objectivo de alargar a base de recrutamento de quadros técnicos e burocráticos, em constante expansão, sem com isso bulir com as relações de produção que asseguram a reprodução do sistema” (Santos, 1975, pp.16-17).

Um aspecto a salientar a partir da literatura é a procura de uma sistematização dos estados e das mudanças do sistema no tempo histórico. Dois exemplos se destacam. Amaral et al. (2002) identificam algumas etapas em termos das mudanças dos pontos de vista governamentais sobre o papel do Ensino Superior na economia, no período 1973-1998:

- De 1973 a 1974 – A etapa de reforma que procurava responder às pressões sociais e económicas dos anos 60, mas interrompida pela revolução de 1974.
- De 1974 a 1976 – O período de abertura quase indiscriminada do sistema, num clima revolucionário virado para a “transição para o socialismo”.

- De 1976 a 1986 – O que denominam como um período de normalização do sistema, com consolidação do sistema binário e em que ocorre um movimento das políticas de controlo centralizado pelo Estado para outras formas menos restritivas de regulação.
- De 1986 a 1989 – Etapa marcada pela afirmação de um sistema mais polarizado entre os sectores Público e Privado.
- De 1990 a 1994 – Apesar de se manter a valorização do Ensino Superior em termos de economia, são enfatizadas a qualidade e a eficiência do sistema e das suas Instituições.
- De 1995 a 1998 – O período de consolidação da autonomia institucional.

A partir de uma análise cronológica Maria de Lurdes Rodrigues (2015) identifica várias etapas de desenvolvimento das políticas públicas em matéria de Ciência e de Ensino Superior. Quanto a políticas públicas em matéria de ciências, a evolução nos últimos 40 anos permitiu construir um sistema de produção científica ao nível dos padrões de referência internacional. Sobre o Ensino Superior salienta a expansão, o redimensionamento e a diversificação como objetivos orientadores das políticas públicas no mesmo período. As etapas identificadas são:

- 1ª Fase – Antecedentes – Compreende todo o período da Primeira República, isto é, entre a revolução de 05/10/1910, que instaurou o regime republicano, e o Golpe de Estado de 28/05/1926, que deu origem à Ditadura Militar e, a partir de 1933, ao Estado Novo, e prolonga-se até aos anos finais do Estado Novo (a “Primavera Marcelista” que abrange o final dos anos 60 e início da década de 70, do século XX). O período ficou marcado pela reforma universitária de 1911, que criou as Universidades de Lisboa e do Porto, e, mais tarde, pela criação de outras instituições, como o Instituto Superior Técnico, em Lisboa, este com um novo modelo de autonomia pedagógica e administrativa. Porém, a partir de 1928 registou-se uma estagnação do sistema caracterizado por uma dimensão reduzida, fechamento à mudança e uniformidade.
- 2ª Fase – A procura de um modelo – Período desde os últimos anos do Estado Novo até meados dos anos 80, engloba o Marcelismo, os Governos Provisórios e os primeiros Governos Constitucionais. É a fase de procura de um modelo de expansão capaz de abrigar um contingente crescente de candidatos ao Ensino Superior, sobretudo no imediato após a Revolução de 1974, em que esse fluxo se confronta com a incapacidade estrutural e funcional de resposta do sistema. O princípio fundador da reforma iniciada em 1973, a diversificação do sistema, avançará através da adoção de um sistema binário formado por universidades e institutos politécnicos. Algumas instituições politécnicas são criadas de raiz e outras resultam da ascensão ao estatuto de Ensino Superior de Escolas do Ensino Médio existentes à época. A insuficiência de corpo docente tem expressão na dispensa da exigência de doutoramento para acesso e progressão na carreira destas instituições. Este é, também, um período de grandes convulsões políticas, que se repercutem na gestão das instituições académicas, envolvendo saneamento de docentes e substituição de órgãos de gestão por comissões académicas.
- 3ª Fase – O arranque tardio – A expansão do sistema ocorre entre 1985 e 1995 com políticas marcadas pela expansão do acesso e pela diversificação das instituições, mas dentro do modelo binário. Num período dominado por um partido político de direita, cresce o número de

instituições de Ensino Superior Particular e Cooperativo, e de cursos que absorvem os candidatos que não conseguem aceder ao ensino público condicionado pelo regime de *numerus clausus*. O aumento das propinas nas instituições públicas e a criação de exames de acesso funcionam como mecanismos de controlo do acesso.

- 4ª Fase – Mudança de rumo – Compreendida entre 1995 e 2005, corresponde ao período de quebra da procura no Ensino Superior por efeito da quebra demográfica e por efeito tardio das medidas antes tomadas sobre o regime de acesso, não acompanhadas de reformas no ensino secundário, o que resultou em aumento das taxas de insucesso nesse nível.
- 5ª Fase – Consolidação – Decorre aproximadamente entre 2005 e 2011, e é a fase de implementação plena do Processo de Bolonha. Fica marcada pelo reforço da avaliação e da autonomia das instituições, bem como pela integração no processo europeu de harmonização de graus e diplomas. Todo o edifício normativo e jurídico do sistema é revisto. Paralelamente, regista-se um importante investimento no reforço institucional das políticas de ciência, incluindo o aumento dos apoios e a promoção da internacionalização do sistema científico português.
- 6ª Fase – Crise económica – A instalação de uma crise financeira internacional, a crise da dívida soberana do país e a contínua redução do número de candidatos, acentuam riscos de perda de financiamento e sustentabilidade das instituições e obrigam a ponderar novos desafios e a racionalização da oferta formativa.

RUMO À MUDANÇA – A SOCIEDADE EM CRISE E AS CRISES DA UNIVERSIDADE

Boaventura Sousa Santos (1989; 1994) considera que o esquema de objetivos que orientou a existência e ação da Universidade ao longo dos séculos foi confrontado, sobretudo em meados da década de 60, com pressões externas e desafios de transformação profunda que puseram a descoberto a sua impreparação, não só conjuntural mas mesmo estrutural. Apesar de ter havido um reajuste na formulação dos fins da Universidade, elencados na investigação (produção do conhecimento), ensino (transmissão do conhecimento) e prestação de serviços (aplicação do conhecimento), houve um “atrofiamento da dimensão cultural da universidade” em proveito “do seu conteúdo utilitário, produtivista” (Santos, 1994, p.164). Estas observações vêm ao encontro das conclusões de vários estudos realizados durante os anos 60, em particular por Sedas Nunes, e confrontam algumas sugestões estratégicas de documentos externos.

O mesmo autor considera que as pressões da sociedade e da economia conduziram a uma atribuição de múltiplas funções à Universidade, impreparada e, também por isso, com mais dificuldade para lidar com as contradições e tensões geradas, quer no interior da própria Universidade, quer na sua relação com outras entidades, a sociedade e o Estado. Daqui resulta o que Santos (1989; 1994) denomina e descreve como a tripla crise da “Universidade”. As três componentes desta “crise” correspondem a três domínios conceptuais de organização da Universidade. Esta crise só pode ser bem compreendida se as três partes forem tomadas em conjunto devido às influências recíprocas (Amaral & Magalhães, 2003).

A *crise de hegemonia* resulta da perda, pela Universidade, da sua exclusividade ou centralidade na determinação e na produção do conhecimento, situação que Santos liga à disseminação e instalação dos valores intrínsecos do capitalismo liberal no século XIX. A sociedade liberal “começa a exigir formas de conhecimento (nomeadamente conhecimentos técnicos) que a universidade tem dificuldade em incorporar” (Santos, 1994, p.167). Uma consequência desta incapacidade para responder a funções contraditórias é levar os grupos sociais que ficam desfavorecidos por esse défice funcional, ou o Estado em seu nome, a procurar soluções alternativas (Santos, 1989; 1994). Há documentos do Banco Mundial, de 1971 e de 1974, e da OCDE, de 1973, que apontam um conjunto de dificuldades identificadas no Ensino Superior para responder à produção de uma força de trabalho tecnicamente qualificada, bem como para participar de forma ativa nos processos de inovação e desenvolvimento tecnológico e de desenvolvimento industrial e económico. A OCDE, em 1973, aponta a valorização de formas alternativas de ensino, ao nível de Ensino Superior, como aposta estratégica para responder às necessidades de sociedades e economias em desenvolvimento e refere abertamente o Ensino Superior não-universitário como tendência no desenvolvimento dos sistemas de Ensino Superior.

A *crise de legitimidade* liga-se ao espectro social dos destinatários do conhecimento gerado na Universidade. Surge uma contradição entre a manutenção do acesso ao conhecimento por uma elite social e académica que se distinga nas posteriores funções sociais e a democratização e perda da exclusividade de uma dada condição social (Santos, 1989; 1994). Esta crise adquiriu visibilidade também pela exposição da educação a que os distintos grupos sociais tinham acesso, o que forçou o processo de massificação (Amaral & Magalhães, 2003). Há uma conjugação de crises. O tipo de conhecimentos produzidos tende a alterar-se (crise de hegemonia) com a alteração do grupo social a que se destina (crise de legitimidade) (Santos, 1989; 1994).

A *crise institucional* surge com o “capitalismo desorganizado”, a partir dos anos 60 do século XX (Santos, 1989; 1994). Resulta da progressiva incapacidade de uma dada condição social garantir a sua reprodução. No caso da Universidade, traduz-se na dificuldade da sua especificidade organizacional dar a resposta que a sociedade exige num dado momento, o que serve para justificar a imposição de modelos organizativos usados noutras organizações, com o argumento da sua maior eficiência. Esta crise manifesta-se com a dissonância entre uma autonomia formal crescente que é atribuída às instituições e a também crescente restrição aos apoios a essas instituições. A crise nos sectores geradores de valor económico e de retorno para sustentação do Estado-Social e a quebra de produtividade industrial servem como argumentos para questionar o desempenho do Ensino Superior e a eficiência da sua gestão, bem como para exigir um maior escrutínio e prestação de contas. O condicionamento orçamental, assim colocado, é acompanhado de pressão no sentido da procura e adoção de fontes alternativas de financiamento. Face a essa circunstância e à impossibilidade de eliminar as pressões, a Universidade procurou encontrar mecanismos de controlo dos conflitos através de *mecanismos de dispersão* (Santos, 1982). Estes mecanismos de dispersão das contradições são mascarados por uma retórica e reestruturação apresentados como *mecanismos de resolução* do conflito. É

precisamente neste quadro de pensamento que Santos (1975) se refere à “falsa democratização da Universidade”, para caracterizar o processo de alargamento do acesso ao Ensino Superior no período pós-revolucionário, em Portugal, nos anos 70. No caso português, a ação democratizadora e de alargamento das oportunidades, funcionaria como uma função manifesta da Universidade, permitindo, ao mesmo tempo, a realização de uma função latente, discreta, de manutenção das desigualdades sociais e de uma ordem ou estrutura social. Assim, a incapacidade para concretizar completamente a função manifesta pode servir como argumento para intervenções políticas e para a procura e adoção de soluções alternativas (Santos, 1982).

A CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA E AS OUTRAS DIVERSIDADES

Vários trabalhos têm procurado descrever o sistema de Ensino Superior em Portugal com base em parâmetros como o número de vagas, o número de candidatos, o número de alunos, o número de diplomados e a sua distribuição por subsistemas e sectores (por exemplo, Amaral et al., 2000, Portela et al., 2007; Teixeira, Rocha, Biscaia, & Cardoso, 2012). A comparação entre sectores pode ser feita, segundo parâmetros como a quantidade de cursos, vagas e estudantes inscritos nesses sectores. Sobre esta matéria, Fonseca & Encarnação (2012) fazem notar que só o sector Público representa 73,21% dos cursos, 66,56% das vagas e 77,32% dos estudantes no ano letivo de 2010-2011. Em termos da comparação entre subsistemas, no mesmo ano letivo, as Universidades representam 68,38% dos ciclos de estudos, 65,77% das vagas e 64,25% dos estudantes no Ensino Superior (Fonseca e Encarnação, 2012).

Tendo por base o sector (Público ou Privado) e o subsistema (Universitário ou Politécnico), Fonseca & Encarnação (2012) contabilizaram os ciclos de estudos no ano letivo de 2010-2011, tendo como resultado os seguintes pares: Pub/Univ – 2126 cursos (50,36% a nível nacional); Pub/Polit – 965 cursos (22,86%); Priv/Univ – 740 (17,53%); e Priv/Polit – 349 cursos (8,27%). Isto representa 4180 cursos, a que se acrescentam mais 42 cursos (0,99%) do Ensino Superior Militar. Tomando em consideração o número de cursos, o número de vagas e o número de estudantes inscritos naquelas quatro pares institucionais, sendo que os números de vagas e de estudantes seguem a mesma sequência de ordenação do número de cursos, aquelas autoras consideram que as Universidades Públicas constituem o mais importante pilar do sistema.

Apesar da distribuição territorial das Instituições, a sua dimensão média, em termos do número de estudantes, apresenta variação segundo duas linhas de análise, nomeadamente no caso das Instituições Públicas. Quanto à localização geográfica, as instituições situadas nos grandes centros urbanos apresentam uma dimensão superior às instituições que se localizam em pequenos centros urbanos periféricos das grandes áreas metropolitanas e às que se localizam noutras regiões periféricas do país. No entanto, os Institutos Politécnicos de algumas regiões periféricas assumem um grande protagonismo regional em termos de procura e integração de estudantes nos seus cursos. Quanto aos subsistemas, as Universidades apresentam geralmente uma dimensão superior à dos Institutos Politécnicos (Fonseca & Encarnação, 2012).

Outro plano de comparação em termos do número de estudantes envolve os sectores. Fonseca & Encarnação (2012) referem que as Instituições Públicas tendem a apresentar maior dimensão do que as Instituições do sector Privado. Aquelas autoras ilustram este aspeto referindo dados, relativos ao ano letivo de 2010-2011, em que a dimensão média das Instituições Públicas é de cerca de 6800 alunos, enquanto no subsistema Privado a dimensão média desce para cerca de 920 alunos por Instituição. Contudo, esta comparação pode ter um enviesamento: enquanto uma Instituição Pública como uma Universidade ou um Instituto Politécnico compreendem, geralmente, várias Unidades Orgânicas que se constituem como Estabelecimentos com uma oferta formativa própria e vagas específicas, muitas Instituições do sector Privado, são Estabelecimentos Não Integrados, ou seja, em que a Instituição é apenas esse Estabelecimento.

Considerando o período temporal para o qual existem dados disponíveis, o perfil global do número de vagas no Ensino Superior tem sofrido algumas oscilações, decorrentes de variações sectoriais. No sector Público o número de vagas foi sendo crescente, sobretudo em períodos governativos liderados pelo Partido Socialista. No sector Privado, após um crescimento rápido na primeira metade da década de 80, ocorreu depois uma redução e uma estabilização, até novo aumento na primeira metade do século XXI. A partir do ano letivo de 2010-2011, a estabilização no número de vagas no sector Público e a redução no número de vagas no sector Privado, conjugaram-se para uma redução no número global de vagas. Este fenómeno acompanha a ligeira tendência de redução no número global de Estabelecimentos de Ensino Superior que se instalou desde o XVIII^oGC (PS), bem como a redução no número de cursos, associada à descontinuação de cursos, forçada pela não-acreditação ou por análise de não sustentabilidade por parte das Instituições. No mesmo período temporal, o número de inscritos no 1^o ano, 1^a vez, segue uma trajetória global de crescimento, embora com quebra no decurso do bloco governativo do XV^oGC e XVI^oGC, do PSD, e a partir do ano letivo de 2011-2012, com Governos do PSD. Estas quebras associam-se a quebras no acesso ao sector Público e correspondem, aproximadamente, aos períodos de estabilização do número de vagas nesse sector. Apesar de os dois sectores apresentarem tendências de variação em sentido contrário, o sector Privado apresenta uma redução mais pausada, enquanto o sector Público revela um acesso global crescente e mais acentuado, assim como acesso maior no subsistema Universitário do que no subsistema Politécnico. Tal como no perfil das vagas, o acesso é maior no Universitário nos dois sectores.

Sá, Dias, & Tavares (2013) fazem notar um potencial fator adicional de contenção da procura: o decréscimo notado na procura através do concurso especial para Maiores de 23 Anos. A regulamentação sobre “provas especialmente adequadas destinadas a avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior dos maiores de 23 anos”, lançada através do Decreto-Lei nº 64/2006, de 21/03, pretendeu facilitar e flexibilizar o ingresso e o acesso ao Ensino Superior a um conjunto específico de indivíduos e alargar a base de recrutamento das Instituições. A medida foi justificada com o objetivo de “prosseguir para a política do ensino superior a promoção de igualdade de oportunidades no acesso a este grau de ensino, atraindo novos públicos, numa lógica de aprendizagem ao longo de toda a vida” (Preâmbulo). Sá et al. (2013) mostram que o pico

de procura ocorreu no segundo ano de implementação da medida, seguida de uma diminuição consecutiva traduzida numa diferença de cerca de 10000 candidatos entre 2007 e 2011.

O aumento global dos alunos inscritos no Ensino Superior no sector Privado manteve-se até 1996-1997, tendo-se depois instalado uma tendência de descida continuada. Pelo contrário, o sector Público manteve a tendência de crescimento até 2002-2003, tendo depois sofrido uma oscilação. Como em todo o período temporal há um predomínio do sector Público, o perfil evolutivo global é mais influenciado e tende a acompanhar o perfil deste sector. A nossa leitura dos dados disponíveis sobre o número de inscritos no 1º ano, 1ª vez, e o número total de estudantes no Ensino Superior, vai ao encontro das observações acerca da procura, em Sá et al. (2013). Aquelas autoras salientam o défice de procura face ao número de vagas e perda global de estudantes iniciais e totais do sector Privado, enquanto o sector Público regista um patamar estável de procura no Universitário e ganhos no Politécnico.

Sá et al. (2013) apreciaram dois fatores de mobilidade geográfica. Em termos da concentração/dispersão geográfica da origem dos estudantes, existem diferenças importantes entre instituições, com preferência clara nas primeiras escolhas dos candidatos da 1.ª fase e pelos alunos matriculados, pelas Instituições de Ensino Superior da sua região de origem. De modo complementar, havendo instituições Universitárias e Politécnicas, há, normalmente, maior procura para a Instituição Universitária. Porém, ao analisar o comportamento de procura por áreas de formação, aqueles autores concluem que existem diferenças entre áreas, sendo a área da Saúde uma das que apresentam menor grau de concentração.

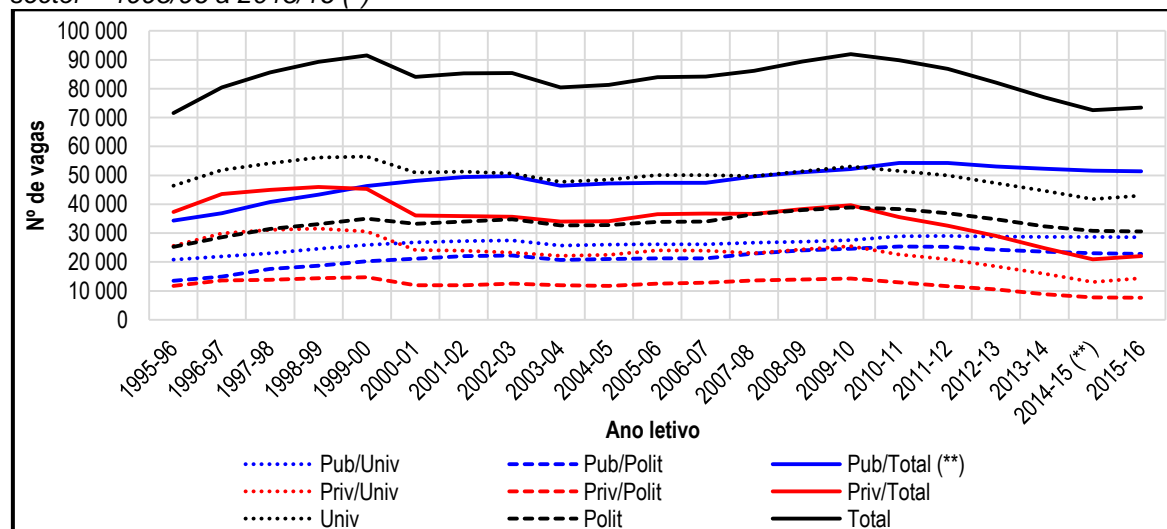
3.4. Dados quantitativos complementares da Educação

Analisado o sistema de Ensino Superior em matéria de Instituições e da sua diversidade, é conveniente fazer uma breve revisão acerca de outros elementos descritores do sistema e da sua relação com o sistema educativo global do país. Para tal, escolhemos alguns elementos disponíveis a partir de fontes oficiais, que permitem visualizar a evolução do sistema. Um dos elementos mais significativos para complementar a análise feita neste trabalho, é o número de vagas no Ensino Superior (Gráfico 1). O acentuado crescimento do sector Privado na década 1985-1995, corresponde a um bloco governativo regido pelo PSD, parece ter resultado num excesso de vagas para o Ensino Superior Privado sobre o Ensino Superior Público, apesar de este sector ter mantido sempre a liderança em termos do número de Estabelecimentos no país e ser até o único ou, pelo menos, o principal sector em algumas Regiões. Aquela condição permaneceu ao longo do mandato do XIIIºGC, do PS, mas foi bruscamente revertida no mandato seguinte, também sob a tutela socialista. A partir do ano letivo de 2010-2011, instala-se uma nova tendência de redução no número de vagas no Ensino Superior Privado, menos brusca mas mais prolongada. A análise dos dados revela, também, que durante os dois períodos de governação socialista,

1995-2001 (XIII^oGC e XIV^oGC) e 2005-2011 (XVII^oGC e XVIII^oGC) ocorrem aumentos graduais do número de vagas no Ensino Superior Público.

A partir do ano letivo de 2010-2011, a estabilização no número de vagas no sector Público e a redução no número de vagas no sector Privado, conjugaram-se para uma redução no número global. A razão para a quebra no número de vagas a partir de 2010-2011 não é evidente com os dados disponíveis. Porém, verificamos que desde o XVIII^oGC se instalou uma ligeira tendência de redução no número global de Estabelecimentos de Ensino Superior. Fatores como a implementação do sistema de avaliação e acreditação dos cursos e a diminuição da procura em resultado de condições económicas mais precárias das famílias, num contexto nacional de crise económica e financeira, podem ter contribuído para a descontinuação de cursos, forçada pela não-acreditação ou por análise de (in)sustentabilidade por parte das Instituições. No ano letivo de 2009-2010 estavam em funcionamento 3600 Ciclos de Estudos dos três níveis, incluindo 981 licenciaturas no sector Público e 358 licenciaturas no sector Privado, que apenas tinham sido objeto de Acreditação Preliminar. O Gráfico 1 revela, também, que nos dois sectores há um domínio do Universitário sobre o Politécnico, acompanhando o perfil dominante daquele subsistema em matéria do número de Estabelecimentos.

Gráfico 1: Evolução de vagas para cursos de formação inicial no Ensino Superior por subsistema e sector – 1995/96 a 2015/16 (*)



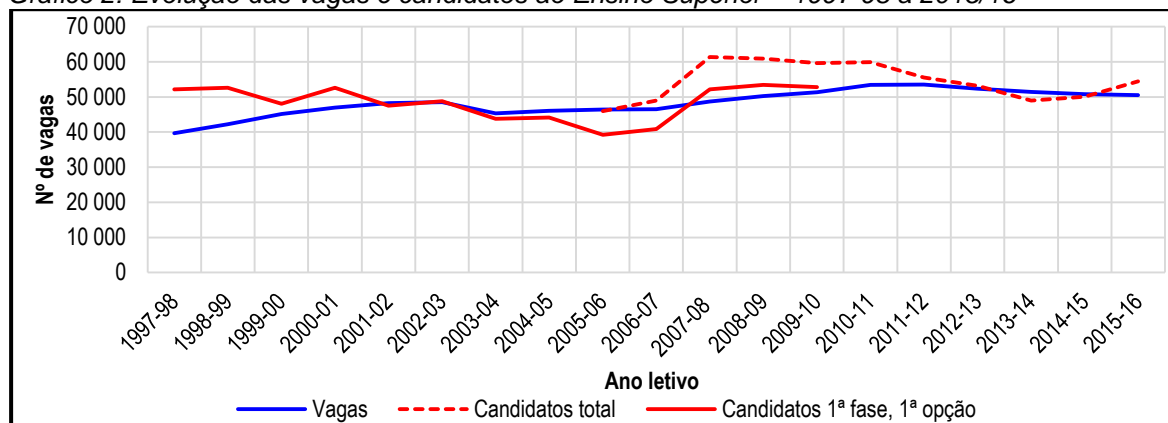
Notas: (*) Não inclui as vagas da Universidade Católica Portuguesa (que no ano letivo 2013/14 tinha 2083 vagas). (**) Não inclui a Universidade Aberta.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

A amplitude temporal e a forma de organização dos dados oficiais disponíveis acerca dos candidatos ao Ensino Superior não facilitam uma perceção clara da sua evolução. Mesmo assim, é perceptível que o número de candidatos tem revelado algumas oscilações (Gráfico 2). Esse número vinha decrescendo sistematicamente desde finais dos anos 90 e, pelo menos em termos do número total de candidatos na 1^a fase do concurso nacional para o Ensino Superior Público, foi inferior ao número de vagas entre os anos letivos de 2003-2004 e 2006-2007. A implementação

dos novos ciclos de estudos ao abrigo do Processo de Bolonha, a implementação de CET no Ensino Superior e a medida legislativa para integração de Maiores de 23 Anos, podem ter contribuído para um aumento do número de candidatos a partir de 2007-2008.

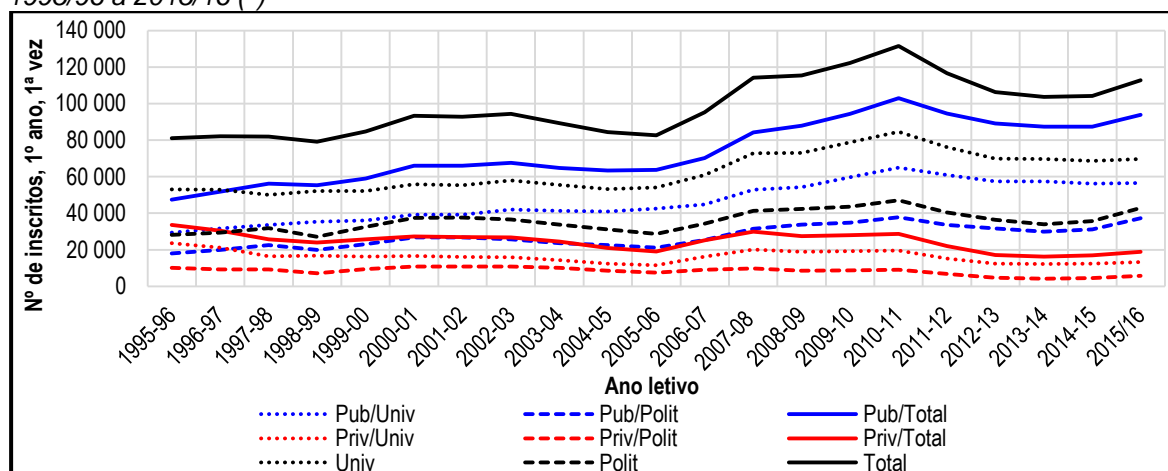
Gráfico 2: Evolução das vagas e candidatos ao Ensino Superior – 1997-98 a 2015/16



Fonte: DGES – Direção-Geral do Ensino Superior.

Dados do mesmo período temporal, mostram que a evolução de inscritos no 1º ano, 1ª vez, segue uma trajetória global de crescimento, embora apresente um ligeira quebra no decurso do bloco governativo do XVºGC e XVIºGC, do PSD, e outra quebra mais acentuada a partir do ano letivo de 2011-2012, novamente com Governos do PSD (Gráfico 3). Isso está associado a quebras no acesso ao sector Público e corresponde, aproximadamente, aos períodos de estabilização do número de vagas nesse sector. Nesta série temporal, apesar de os dois sectores apresentarem variações, tendencialmente em sentido contrário, o sector Privado apresenta uma redução mais pausada, enquanto o sector Público revela um acesso crescente e mais acentuado, sendo ainda maior no subsistema Universitário do que no subsistema Politécnico. Tal como no perfil das vagas, o acesso é maior no subsistema Universitário nos dois sectores.

Gráfico 3: Evolução dos inscritos no Ensino Superior, no 1º ano, 1ª vez, por subsistema e sector – 1995/96 a 2015/16 (*)

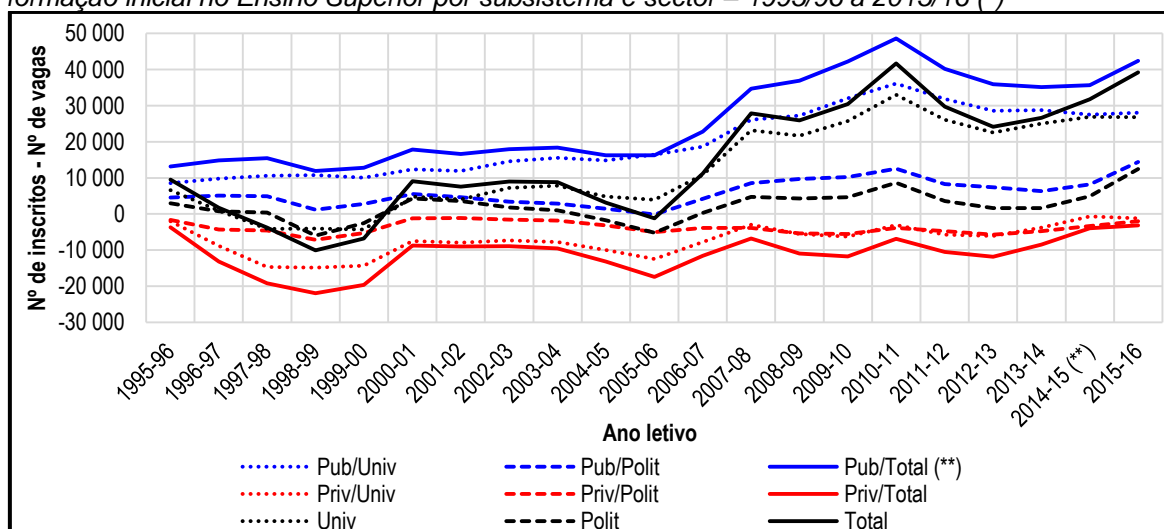


Nota: (*) Não inclui CETs

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

A relação entre o número de inscritos no 1º ano, 1ª vez, e o número de vagas permite uma perspetiva sobre a procura dos sectores e dos subsistemas. Os dados do Gráfico 4 revelam que, no período temporal analisado, a procura no sector Público excedeu, em termos gerais, a oferta traduzida nas vagas disponíveis, enquanto no sector Privado a procura foi, genericamente, inferior à oferta. No sector Público a diferença é maior no subsistema Universitário, aquele que regista maior procura. No sector Privado, entre 1995-1996 e 2007-2008, a maior diferença é registada no subsistema Universitário, o mais sobredimensionado em termos de vagas. Após aquele ano letivo, a diferença atenua-se e acompanha, de modo geral, a diferença registada para o Politécnico.

Gráfico 4: Evolução da diferença entre os inscritos, 1º ano, 1ª vez, e as vagas para cursos de formação inicial no Ensino Superior por subsistema e sector – 1995/96 a 2015/16 (*)

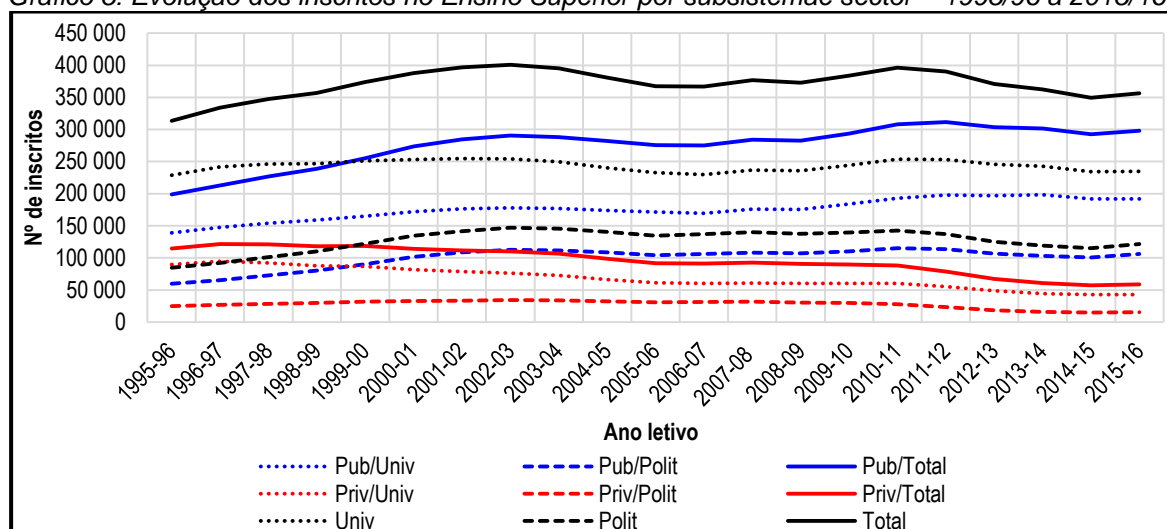


Notas: (*) Não inclui as vagas da Universidade Católica Portuguesa (que no ano letivo 2013/14 tinha 2083 vagas). (**) Não inclui a Universidade Aberta.
Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

O perfil global dos alunos inscritos no Ensino Superior é mais homogêneo no período temporal, mas acompanha as tendências do perfil de entrada nas oscilações, no predomínio do sector Público, no crescimento deste sector, na redução do sector Privado e no predomínio do Universitário sobre o Politécnico (Gráfico 5).

Alargando o período de observação, a partir de 1978, verifica-se que o aumento mais brusco e intenso no número de Instituições de Ensino Superior Privadas, ocorrido no XIºGC (1987-1991), a par do crescimento no número de Unidades Orgânicas no sector Público que se acentuou na mesma época, provocou um crescimento acentuado e contínuo do número de estudantes inscritos no Ensino Superior (Gráfico 6). O aumento no sector Privado manteve-se até 1996-1997, tendo-se depois instalado uma tendência de descida continuada. Pelo contrário, o sector Público manteve a tendência de crescimento até 2002-2003, tendo depois sofrido uma oscilação. Como em todo o período temporal há um predomínio do sector Público, o perfil evolutivo global é mais influenciado e tende a acompanhar o perfil daquele sector.

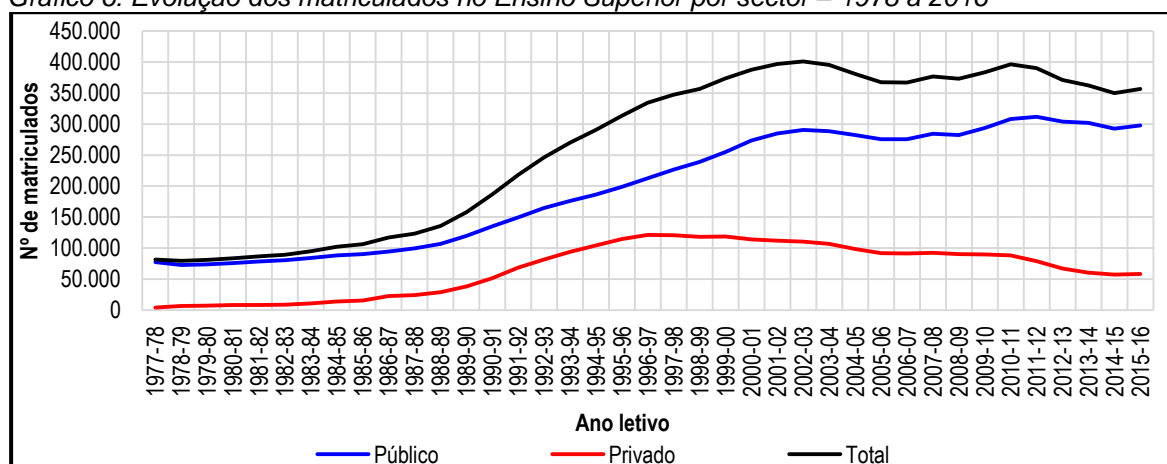
Gráfico 5: Evolução dos inscritos no Ensino Superior por subsistema e sector – 1995/96 a 2015/16 (*)



Nota: (*) Não inclui CETs

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

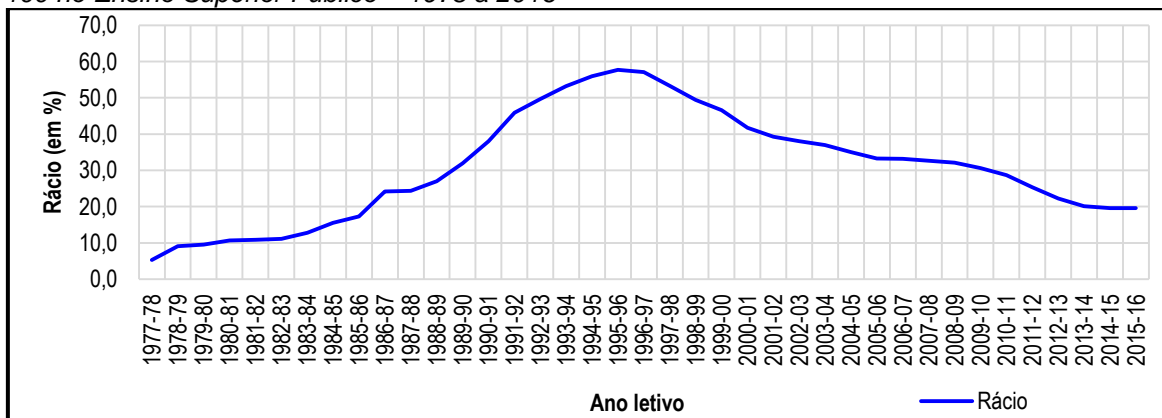
Gráfico 6: Evolução dos matriculados no Ensino Superior por sector – 1978 a 2016



Fonte: PORDATA

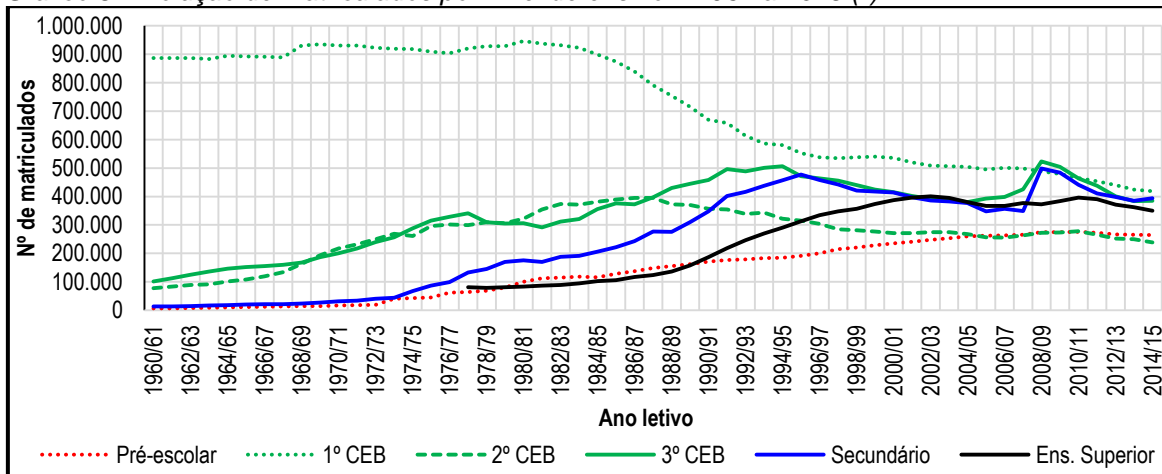
O Gráfico 7 revela o efeito da inversão da tendência de crescimento no subsistema Privado a partir de 1996-1997, que passa a representar uma percentagem cada vez menor do universo de estudantes no Ensino Superior. Se o período de observação for recuado até 1961 e alargado aos vários níveis de ensino, verifica-se que os valores atingidos para o número de alunos no 3º Ciclo do Ensino Básico (3º CEB), no Ensino Secundário e no Ensino Superior, nos anos letivos de 2001-2002 e 2002-2003, são muito próximos (Gráfico 8). O pico atingido em 2002-2003 no Ensino Superior é posterior ao do Ensino Secundário (1995-1996) e ao 3º CEB (1994-1995). O pico posterior registado no 3º CEB e no Ensino Secundário, em 2008-2009, está relacionado temporalmente com uma iniciativa governamental socialista de facilitação do acesso à certificação de conhecimentos e habilitação escolar, o Programa Novas Oportunidades.

Gráfico 7: Evolução dos matriculados em Estabelecimentos de Ensino Superior Privado por cada 100 no Ensino Superior Público – 1978 a 2016



Fonte: PORDATA

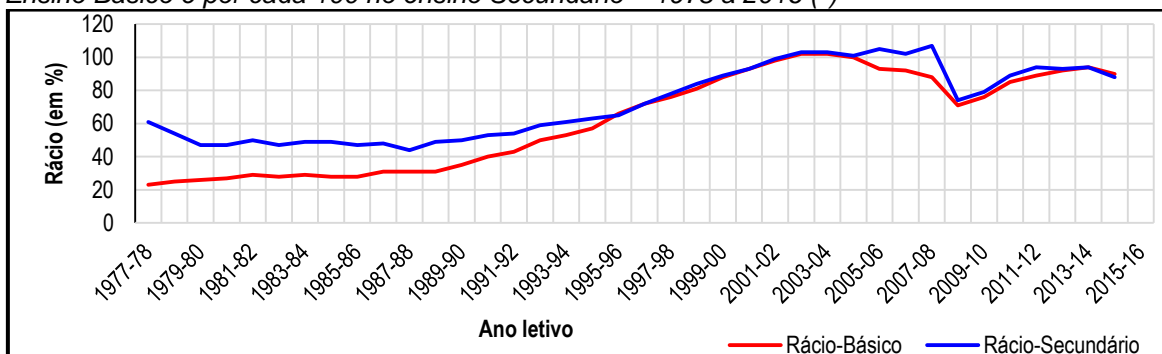
Gráfico 8: Evolução de matriculados por nível de ensino – 1961 a 2015 (*)



Notas: (*) Não inclui Ensino Médio nem CETs. Fonte: PORDATA

O Gráfico 9 é ilustrativo do contributo do alargamento do acesso ao Ensino Superior a partir de finais da década de 80 e início da década de 90: instala-se uma progressiva aproximação entre o número de estudantes a frequentar o 3º CEB, o Ensino Secundário e o Ensino Superior.

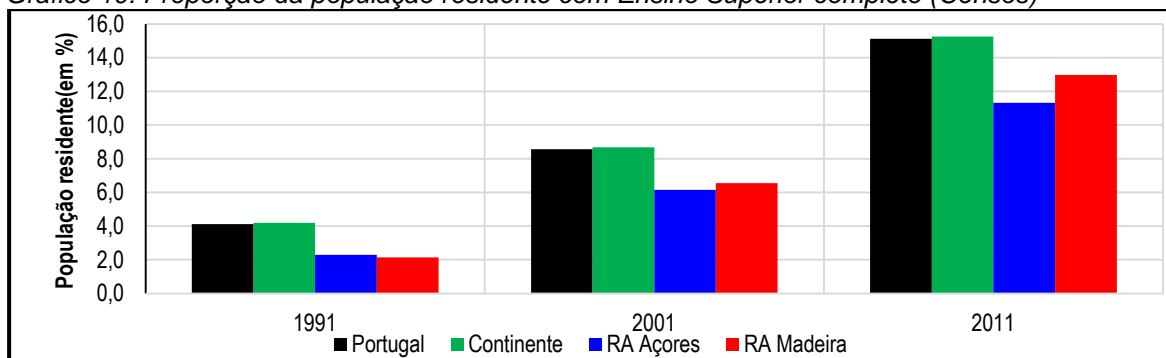
Gráfico 9: Evolução dos matriculados em Estabelecimentos de Ensino Superior por cada 100 no Ensino Básico e por cada 100 no ensino Secundário – 1978 a 2016 (*)



Notas: (*) Não inclui Ensino Médio nem CETs. Fonte: PORDATA

A percentagem global da população portuguesa diplomada é baixa, sobretudo nas Regiões Autónomas, mas os dados disponíveis revelam um aumento que se traduz, em termos de média nacional, num valor que quase quadruplicou em apenas 20 anos (1991-2011) (Gráfico 10).

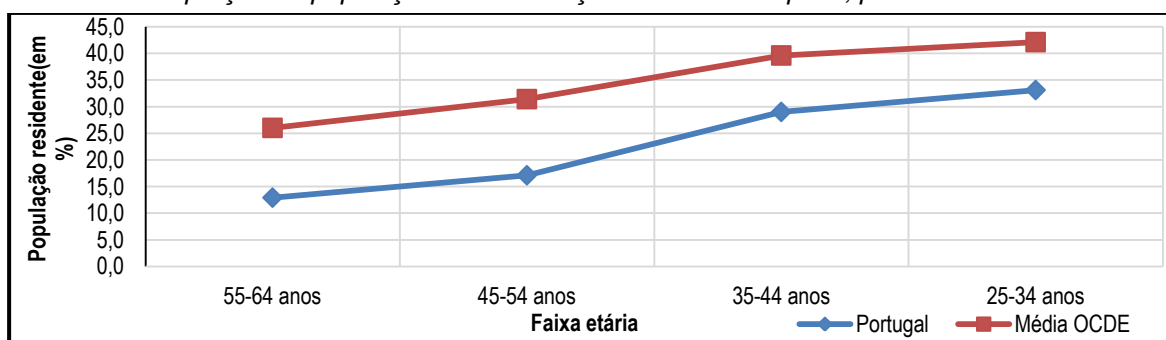
Gráfico 10: *Proporção da população residente com Ensino Superior completo (Censos)*



Fonte: INE

Dados da OCDE sobre Portugal revelam que, embora Portugal mantenha valores percentuais da população com Ensino Superior completo, em várias faixas etárias, abaixo dos valores médios da OCDE, ao compararmos as faixas etárias 45-54 anos e 35-44 anos, há uma redução da diferença em relação à média da OCDE (Gráfico 11). Esta variação que traduz um aumento da percentagem de diplomados na faixa etária mais próxima da atualidade, coincide temporalmente com o alargamento do acesso ao Ensino Superior e com a sua diversificação.

Gráfico 11: *Proporção da população com Educação Terciária completa, por faixa etária*



Fonte: OCDE/OECD (2016), Population with tertiary education (indicator). doi: 10.1787/0b8f90e9-en

INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

Capítulo 4

Metodologia da Investigação empírica

A elaboração de um quadro teórico de referência constituiu a primeira fase desta investigação sobre a diversidade no Ensino Superior. Contudo, a investigação deve ir mais adiante, e produzir novo conhecimento ou nova interpretação sobre factos e documentos, seja quais forem as perspetivas adotadas no plano ontológico (natureza da realidade) e no plano epistemológico (relação entre o investigador e o objeto investigado) (Creswell, 2007). O trabalho empírico permite recolher, organizar e tratar informação relevante para conhecer e interpretar a realidade, à luz dos pressupostos teóricos, ou para construir uma imagem sobre a realidade, a partir da posição e envolvimento do próprio investigador. Em qualquer caso, procura-se dar resposta a questões que emergiram da análise teórica e/ou da reflexão do investigador.

Tendo em vista tornar claras as opções estratégicas em matéria de organização e percurso da investigação, procedemos agora à identificação das questões a que o estudo procura dar resposta e à descrição da metodologia do trabalho empírico.

Assim, começamos por abordar as questões fundamentais de investigação que decorrem do contexto teórico, bem como os objetivos que orientam o trabalho do investigador. É também importante, nesta etapa, proceder à delimitação conceptual e metodológica para estabelecer com clareza o campo de estudo.

Numa segunda etapa, identificamos as opções metodológicas, em aspetos como a determinação dos objetos de estudo, a seleção de variáveis e indicadores, a elaboração de hipóteses e a escolha das técnicas de análise de dados.

Este trabalho tem duas componentes: uma componente descritiva, em que se identificam elementos significativos sobre o sistema, em termos de referências Programáticas e de produção legislativa, e se ilustra a evolução do número de instituições; uma componente interpretativa, em que se procura relacionar variações na diversidade com contextos políticos e jurídicos.

4.1. Enquadramento teórico e problemática

Tendo por base os modelos teóricos sobre a diversidade no Ensino Superior e o seu desenvolvimento, é necessário definir o problema que centra a atenção do investigador. Importa, também, tornar clara a área de conhecimento que a investigação procura desenvolver. A partir daqui, podemos enunciar as questões, cuja resposta deverá permitir a produção de mais conhecimento, e os objetivos que orientam a organização metodológica do trabalho.

O quadro conceptual do trabalho procura conjugar e articular alguns contributos teóricos, de que se destacam: (1) as conceções sobre diversidade no Ensino Superior e o interesse da

diversidade na organização e desenvolvimento do Ensino Superior; (2) as perspectivas teóricas acerca dos fatores de influência e do seu modo de atuação na estruturação orgânica e funcional do Ensino Superior; e (3) os modelos teóricos explicativos dos processos de transformação e adaptação do Ensino Superior em resposta às mudanças de condições de contexto.

Os contributos acerca das concepções sobre diversidade são pilares teóricos que permitem dar sentido e sustentar toda a investigação e discussão sobre o tema. Estes conceitos permitem responder a questões de base, tais como: o que é a diversidade, como se exprime, que formas pode assumir e qual o interesse que lhe é atribuído na organização e desenvolvimento do sistema.

Neste campo, há uma contribuição importante dos estudos sobre tipos de diversidade, sobretudo a partir da classificação desenvolvida por Birnbaum (1983) e dos contributos posteriores de outros autores. É importante que esteja clara a noção de “diversidade”, definir qual a forma de diversidade que está a ser estudada e qual o *locus* do sistema onde está a ser estudada.

Como ponto de partida para este trabalho, foi adotada a definição de diversidade proposta por Huisman (1995): a variedade de tipos de entidades (neste caso, as Instituições de Ensino Superior) dentro de um dado sistema (que pode ser o sistema de Ensino Superior no seu todo ou um dos sectores que o formam) ou uma combinação da variedade de tipos e da dispersão de entidades por esses tipos. Esta segunda perspectiva é mais rica porque, como conceito adaptado da biologia e ecologia, combina a “espécie” (tipo de instituição) e o número de sujeitos (instituições) de cada espécie (Peet, 1974; Giavelli, et al., 1986). É com base neste quadro de análise que se faz a aplicação, em estudos sobre Ensino Superior, de índices usados naquelas disciplinas científicas.

O segundo grande contributo advém dos modelos teóricos que procuram explicar a ação dos múltiplos agentes de influência sobre o Ensino Superior. Os modelos interpretativos sobre a ação dos *stakeholders*, no Ensino Superior, assentam na conceção teórica dos sistemas (Von Bertalanffy, 1972). Aceitar a importância dos *stakeholders* naquele processo, nomeadamente o Estado, abre caminho para a compreensão das condições associadas à promoção (“*drivers*”) ou à limitação da diversidade. Ao mesmo tempo, a noção de sistema político (Easton, 1957) é útil para compreender as influências que o ambiente político nacional exerce sobre o Ensino Superior (por exemplo, ao nível da legislação, dos recursos financeiros disponíveis e da perspectiva sobre o papel do Ensino Superior em diferentes contextos ideológicos de exercício do poder do Estado).

Existem, também, vários modelos interpretativos (heurísticas) que se referem ao modo como os *stakeholders* se posicionam e interagem, determinando a organização estrutural e o funcionamento do sistema de Ensino Superior. O Estado, em particular, é apontado como elemento-chave na organização e regulação do sistema, por ser um *stakeholder* multipotente quanto às vias de ação sobre aquele sistema: diretas, como a legislação sobre a estrutura e a disponibilidade orçamental para atribuição às Instituições Públicas; e indiretas, como no caso das condições de contexto social que determinam a procura. Assim, o Estado não só determina diretamente a forma do sistema no seu todo, como condiciona o comportamento individual das

instituições (por exemplo, pela resposta que induz face a variações nos níveis de procura) e, numa perspetiva mais ampla, o conseqüente movimento global do sistema.

Outra contribuição teórica importante decorre dos modelos explicativos dos processos de transformação e adaptação do Ensino Superior, em resposta à mudança de condições de contexto. O modelo da seleção natural ou da ecologia das populações (Hannan & Freeman, 1977) e o modelo da dependência dos recursos (Pfeffer & Salancik, 1978) enfatizam o papel do ambiente como fator explicativo para a sobrevivência individual das instituições de Ensino Superior e para a forma adotada por cada sistema nacional de Ensino Superior. Assumem que a diversidade é a característica das instituições e do sistema que assegura a capacidade de interação e ajustamento, face à mudança nas condições do meio. Por outro lado, o isomorfismo (DiMaggio & Powell, 1991) enfatiza a homogeneidade das organizações como resultado evolutivo dos campos organizacionais. Centrados na resposta das instituições às condições externas, estes modelos são importantes para se entenderem os argumentos apontados em favor da diversidade e os efeitos da ação dos agentes de influência sobre essas instituições.

4.1.1. A definição do problema, dos objetivos e do campo de investigação

A diversidade do sistema de Ensino Superior é um tema de investigação e de discussão política que tem merecido ampla atenção nas últimas décadas (Reichert, 2009). A diversidade é, geralmente, descrita como uma condição favorável ao desenvolvimento do Ensino Superior.

Huisman (1998, p. ...) sintetiza algumas ideias gerais sobre a diversidade, referindo que “Generally, the characteristic is viewed as a positive indicator of a higher education system’s ability to accommodate the diverse needs of a heterogeneous population and a changing labour market”. No mesmo sentido, Van Vught (1996, p. 45) havia já referido que “(...) diversity is usually assumed to be a worthwhile objective for higher education systems”. Contudo, não há consenso sobre as medidas políticas a tomar para provocar a diversificação de um sistema de Ensino Superior. Invocando o interesse da diversidade, diferentes Estados adotam medidas distintas, em termos da organização do sistema, as quais podem passar pela criação de um sistema binário ou, ao contrário, pela unificação do sistema. Em qualquer caso, face à criação de novas alternativas de formação e de melhores condições de frequência do Ensino Superior, geram-se mecanismos de avaliação e de recompensa através do acesso mais facilitado aos recursos (Huisman, 1998).

Na literatura sobre a diversidade no Ensino Superior são apresentados múltiplos argumentos em favor da diversidade, os quais podem ser genericamente sintetizados em três grupos (Birnbaum, 1983): (1) institucionais – que se referem a aspetos da organização e da vida interna das instituições; (2) sociais – que se referem à projeção externa de funções políticas, sociais e económicas das Instituições de Ensino Superior, indo além dos seus objetivos mais estritamente educacionais; e (3) sistémicos – os quais se referem ao conjunto de fatores que afetam a capacidade do sistema educativo, e de Ensino Superior, permanecer como um todo estável, mesmo quando se ajusta em resposta a mudanças no seu ambiente de desenvolvimento.

Inerentes aos vários argumentos, parecem existir duas preocupações fundamentais.

Uma preocupação é a capacidade de o Ensino Superior se suportar e manter como sistema estruturado. É a manifestação da capacidade interna de reajustamento permanente, que se encontra subjacente a modelos teóricos que procuram explicar a perenidade deste sistema, como o modelo da ecologia das populações (Hannan & Freeman, 1977) e o modelo da dependência dos recursos (Pfeffer & Salancik, 1978).

A outra preocupação essencial é a capacidade do Ensino Superior funcionar como entidade estruturante da própria sociedade contemporânea. Trata-se da capacidade de resposta do sistema de Ensino Superior a necessidades da sociedade, como as que podemos encontrar no quadro argumentativo do Processo de Bolonha e no quadro jurídico que organiza o Ensino Superior em Portugal, mas que se estende, também, a outros documentos, como a Estratégia de Lisboa, da área da economia. Birnbaum (1983) realça a ligação à sociedade, ao afirmar que as Instituições de Ensino Superior não estão limitadas à função educacional, mas, também, servem interesses de carácter político, social e económico. Laredo (2007) faz notar como às três missões do Ensino Superior correspondem três funções essenciais, todas elas com valor social e com representação enfatizada em cada um dos níveis de formação académica: a missão de ensino, a que corresponde a função de educação terciária de massas (a qual se centra no grau académico básico); a missão de prestação de serviço à comunidade, a que corresponde a função de formação e investigação especializada para as profissões (centrada no grau de mestre); e a produção de novo conhecimento, representada pela função de formação académica avançada e investigação (centrada no doutoramento).

As preocupações enunciadas têm subjacente, por sua vez, a ideia de sustentabilidade: como força de manutenção do sistema e das entidades que o constituem, no primeiro caso; como contributo para a sustentabilidade da sociedade em que se insere, no segundo caso.

Uma discussão em torno da noção de sustentabilidade que abrange, também, o Ensino Superior é a que expressa o confronto entre duas visões. Para a visão utilitarista, sobretudo em presença de um Estado regulador, que determina o padrão de funcionamento das instituições, o papel do sistema educativo é mais pré-determinado e gerador de reproduções desse padrão, no funcionamento das instituições e no modo de pensar e de agir dos estudantes/cidadãos. Para a visão emancipatória, a sustentabilidade assenta muito mais na ideia de construção e suporte a uma sociedade democrática, na aceitação da pluralidade de formas de pensar e agir, numa postura crítica e participativa dos estudantes/cidadãos na vida da instituição académica e da sociedade em geral (Wals & Jickling, 2002).

Ao longo dos últimos quarenta anos, foi sendo declarado, em sucessivos Programas de Governo, o papel do Ensino Superior como elemento fundamental para o desenvolvimento da sociedade portuguesa, nos campos cultural, tecnológico, económico e social. Diversa legislação foi sendo criada para regular vários aspetos do funcionamento do sistema como um todo e das instituições, de modo particular. A perceção das necessidades da economia e da mudança nos modos de produção gerou preocupações políticas que se traduziram em novos instrumentos

legais e organizacionais (Amaral et al., 2000). A produção legislativa abarcou domínios como a autonomia das instituições, os modos de financiamento das instituições públicas, a avaliação da qualidade e a acreditação dos cursos.

Com a implementação do Processo de Bolonha, foi revisto todo o edifício legislativo nacional, em matéria de Ensino Superior, culminando com a publicação do seu Regime Jurídico, além de toda a legislação sectorial entretanto produzida. Atualmente, após a criação de uma Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), vive-se uma nova era ao nível da exigência de qualidade institucional e das formações como requisito para a continuidade dos cursos e das próprias instituições. O ordenamento e a (re)definição do regime jurídico das instituições são iniciativas políticas e jurídicas que marcam de modo muito forte a postura e o papel regulador adotados pelo Estado em relação ao Ensino Superior.

Um aspeto inerente a qualquer análise sobre o sistema de Ensino Superior, em Portugal, é a condição estrutural fundamental do sistema, isto é, a sua condição de sistema binário. Esta é uma situação que torna evidente o poder normativo do Estado, ou seja, o seu papel e capacidade de intervir diretamente na organização e regulação do sistema de Ensino Superior.

A instauração, por via jurídico-administrativa, do sistema binário nos anos 70, do século XX, mudou drasticamente o panorama português do Ensino Superior, colocando como “superiores” cursos que até essa época não tinham tal estatuto. Esta mudança na organização do Ensino Superior não ocorreu de uma forma isolada face a outros domínios da sociedade. Na realidade, esteve associada a um processo importante e gradual de mudança do estatuto das profissões e das carreiras profissionais, circunstância que perdura até aos nossos dias.

A delimitação prática entre os dois subsistemas não é, no entanto, tão objetiva e tão clara como a delimitação jurídica pode fazer supor. A alocação da componente politécnica no seio das Universidades geradas nos anos 70, a aquisição da capacidade de conferir o grau de Mestre e o aumento da extensão das licenciaturas em algumas áreas de formação, são condições que atenuaram diferenças formais entre subsistemas.

A complexidade do sistema aumenta, ainda mais, ao considerarmos a ideia de uma matriz, em que se cruzam dois subsistemas (universitário e politécnico) com vários sectores (público; privado, e, dentro deste, o sector particular e o sector cooperativo; além do ensino concordatário e do Ensino Superior Militar e Policial). Sem prejuízo do respeito por uma tutela nacional, por parte de órgãos do Estado, aos diferentes sectores correspondem diferenças na entidade instituidora, na administração e no modo de financiamento primário das instituições.

Para além daquelas condições formais instaladas, há um conjunto de condições contextuais, como a crise económico-financeira do Estado e da sociedade portuguesa, cujos efeitos sobre a diversidade do sistema ainda estão em aberto. Ao mesmo tempo, o poder regulador do Estado, através da sua capacidade de produzir diretivas legais, abre novos desafios às instituições, tais como a adoção de cursos de ciclo curto e a reestruturação do sistema, sobretudo do subsistema politécnico. Também neste caso, são condições já sentidas ou em discussão que podem ter efeitos ainda por descobrir sobre a diversidade do sistema.

Outros fatores, como a harmonização e a transversalidade estrutural do sistema de graus, introduzidas com a reforma associada ao Processo de Bolonha, bem como a procura de afirmação social de um dos subsistemas, juntaram-se para gerar ainda mais aproximações entre áreas de formação. Parece haver, deste modo, um jogo incessante, entre uma tendência para manter a separação entre alguns domínios de formação académica e instituições, e uma tendência de convergência entre outros domínios de formação e áreas de funcionamento das instituições.

Os tópicos conceptuais descritos interligam-se e sugerem várias questões amplas, importantes para a compreensão da estrutura do sistema e dos processos de desenvolvimento do Ensino Superior no país:

- A diversidade é, em si mesma, uma garantia da “missão social” do Ensino Superior? E se aceitarmos a resposta positiva, essa garantia terá existido desde sempre para uma “missão social” da Universidade, ou será uma construção para justificar a passagem da “Universidade” ao “Ensino Superior”?
- Como tem sido entendida e abordada a diversidade, pelo Estado e pelas Instituições de Ensino Superior, nomeadamente em termos do desenvolvimento e sustentabilidade do Ensino Superior e, sobretudo, em condições de constrangimento económico-financeiro do Estado, das instituições e da sociedade da qual emanam os estudantes?
- O(s) modo(s) como a diversidade tem sido concretizada e a forma como a manifestação de diversidade/homogeneidade tem evoluído no contexto nacional de Ensino Superior, funcionam como fator ratificador do sistema binário ou, pelo contrário, revela(m) uma tendência de convergência de subsistemas e de instituições ou de homogeneidade da oferta de cursos?

A implementação do sistema binário no Ensino Superior, em Portugal, e as sucessivas reformas associadas, quer às mudanças sociais e políticas no país, quer à adesão de Portugal a acordos e processos transnacionais de reforma do Ensino Superior (“Bolonha”, qualidade, acreditação), provocaram mudanças na diversidade da oferta educativa.

Têm sido realizados vários estudos, importantes para a caracterização do sistema de Ensino Superior em Portugal. Estes estudos focam-se, particularmente, em três domínios: (1) a expansão quantitativa do sistema, incluindo, entre outros aspetos, a oferta formativa, a dispersão geográfica dos cursos e instituições, incluindo a caracterização recente do sistema (por exemplo: Amaral & Teixeira, 2000; Fonseca & Encarnação, 2012a; Fonseca & Encarnação, 2012b; Fonseca & Encarnação, 2012c; Fonseca & Encarnação, 2013a; Fonseca & Encarnação, 2013b; Fonseca & Encarnação, 2013c; Fonseca, Encarnação, & Justino 2014; Sá, Dias, & Tavares, 2013; Sarrico, Rosa, Teixeira, Machado, & Biscaia, 2013) e a análise de aspetos de suporte como o financiamento (ex: Amaral et al., 2000; Amaral & Tavares, 2015; Amaral & Teixeira, 1999; Correia et al., 2002; Freire & Silva, 1975; Portela et al., 2007; Teixeira, 2005; Teixeira, & Koryakina, 2011; Teixeira, et al., 2012); (2) em aspetos de participação de sectores da sociedade, incluindo a procura e a diferenciação no acesso e na distribuição por subsistemas, sectores e áreas de formação (ex.: Almeida, Guisande, Soares, & Saavedra, 2006; Almeida & Vieira, 2012; Amaral & Magalhães, 2005; Balsa, Simões, Nunes, Carmo, & Campos, 2001; Cabrito, 2001; Costa & Lopes,

2008; Fonseca, Dias, Sá, & Amaral, 2014; Fonseca, Encarnação, & Justino, 2014; Machado, Costa, Mauritti, Martins, Casanova, & Almeida, 2003; Martins, Mauritti, & Costa, 2005; Portela, Areal, Sá, Alexandre, Cerejeira, Carvalho, & Rodrigues, 2008; Portela, Sá, Alexandre, & Cardoso, 2009; Santiago, Rosa, & Amaral, 2000; Tavares, & Cardoso, 2013; Tavares, 2016); e (3) aspetos relacionados com a autonomia e o governo das instituições de Ensino Superior, neste caso com particular ênfase na adoção e consequências do managerialismo nos processos de governação (ex.: Amaral, 2004; Cardoso, Escária, Ferreira, Madruga, Raimundo, & Varanda, 2012; Carvalho & Santiago, 2010; Corte-Real, 2008; Santiago & Carvalho, 2004; Santiago & Carvalho, 2008; Santiago & Carvalho, 2008) e com a qualidade (ex.: Rosa & Amaral, 2012; Rosa & Sarrico, 2008).

A abordagem do ambiente político na evolução do sistema de Ensino Superior, em Portugal (Amaral, 2008; Amaral & Magalhães, 2001; Amaral & Magalhães, 2007b; Correia et al., 2002; Magalhães, 2004; Neave & Amaral, 2012; Rodrigues, 2015, Teixeira, Rosa, & Amaral, 2004), é uma área de produção mais limitada e habitualmente tratada como elemento de contexto para análises centradas noutros tópicos de desenvolvimento intrínseco do sistema. Assim, consideramos oportuno olhar para a diversidade como indicador de política, ou seja, como resultado de um processo de decisão política e ação legislativa. Isto não invalida que a diversidade existente num dado momento possa ser estudada como elemento condicionador de políticas. Também não invalida que a diversidade não possa ser tomada, por sua vez, como elemento de análise numa linha conceptual que se vai estreitando até à oferta específica de cursos, ao nível de acesso e aos comportamentos de escolha individual. Por agora, limitamo-nos às fases de conversão da ideia em norma legal e à sua corporização na forma de instituições.

Um aspeto importante na evolução do sistema é a relação entre a sua diversidade e a sua expansão. A diversificação e a expansão do sistema em Portugal são processos que ocorreram de modo paralelo e complementar. Uma análise sumária e exploratória dos Programas de Governo, enquanto documentos que estabelecem os princípios de ação e as orientações estratégicas de cada Governo, sobretudo na primeira década após a revolução de 25 de Abril de 1974, evidencia o papel atribuído ao novo subsistema Politécnico na expansão do Ensino Superior no país. Aquele subsistema surgiu como sector alternativo à Universidade, capaz de albergar o processo de desenvolvimento de formações com carácter mais profissionalizante e a sua inserção no Ensino Superior. Ao mesmo tempo, foi o sector capaz de suportar uma expansão rápida do sistema, para dar resposta a exigências de alargamento da base social e da taxa de participação no Ensino Superior. Neste campo, o papel do Estado é relevante para o modo e resultado do processo, quer pela ação direta, quer pelas condições legais em que se realiza a autonomia das instituições.

A expansão do Ensino Superior em Portugal, nas duas décadas imediatas à revolução de 1974, está documentada em vários trabalhos (Amaral et al., 2000; Amaral & Teixeira, 2000; Correia et al., 2002; Almeida & Vieira, 2012).

É de notar que no plano da procura pelos candidatos, a expansão do Ensino Superior depende de fatores como a perceção individual sobre as mais-valias do investimento na formação académica (Kaiser & Huisman, 2002) e de intervenções diretas do Estado, como no caso da

alteração das regras de acesso ao Ensino Superior, sobretudo na ausência de notas mínimas de acesso (Amaral & Teixeira, 2000). No plano da oferta de Ensino Superior, aquela expansão teve dois fortes contributos: (1) a criação de numerosos Institutos Politécnicos, nomeadamente do sector público; e (2) a criação de muitas Universidades e outros estabelecimentos não integrados, do sector privado (particular e cooperativo). A diversidade promovida no sistema, a partir da instauração do sistema binário e, depois, com a criação de estabelecimentos de Ensino Superior, e mesmo de Universidades e de Institutos Politécnicos, parece constituir um argumento utilitário para a tão desejada expansão do sistema. Contudo, sabemos que a expansão teve uma expressão geográfica muito diferenciada.

A análise da distribuição geográfica das instituições do sector privado revela que o esperado contributo deste sector para a redução das desigualdades regionais no acesso, pelo alargamento da cobertura regional (Franco, 1994), ficou aquém das expectativas. A lógica de mercado conduziu à concentração das instituições do sector privado nas regiões onde a maior densidade populacional proporcionava maior procura (principal fonte de financiamento destas instituições) e onde o sector público já estava implantado (Amaral & Teixeira, 2000; Correia et al., 2002). Outro enviesamento, associado ao sector privado, no processo de expansão do sistema, é notado nas áreas dessa expansão, com claro predomínio de áreas de formação que exigiam menor investimento e com custos de funcionamento mais reduzidos (Amaral & Teixeira, 2000).

Tendo havido uma inequívoca expansão global do sistema em Portugal, aquele fenómeno de enviesamento levanta a questão do real contributo da diversidade para a expansão do sistema. Por um lado, parece haver uma assunção de que a expansão quantitativa, em termos de estudantes, está interligada com a diversificação das instituições (Kaiser & Huisman, 2002; Teichler, 2008a). Por outro lado, existem indícios de que a diversificação não é *per se* um fator crítico para a expansão do sistema, pelo menos enquanto não é atingida a capacidade crítica de participação do sistema (Kaiser & Huisman, 2002). O sistema não é monolítico, na medida em que aos potenciais candidatos correspondem interesses de formação variados. Daí que seja possível identificar uma segmentação da procura do Ensino Superior. Nessas condições, quanto mais frequentes as discrepâncias entre a procura/candidatos e a oferta de cursos, mais limites se colocam à expansão do sistema (Kaiser & Huisman, 2002).

Fatores contextuais que merecem atenção adicional são a disponibilidade financeira para o investimento no Ensino Superior e a vontade política para que esse investimento se realize. De modo mais amplo, apesar de alguns estudos de caracterização do sistema de Ensino Superior, em Portugal, abordarem a expansão do sistema, poucos trabalhos se referem à relação entre essa expansão e o contexto político. Por não ser o tema central daqueles trabalhos, essa relação é abordada de forma limitada, e não contemplam, nem as mais recentes mudanças políticas gerais e sectoriais, nem as mais recentes mudanças estruturais e funcionais no sistema. Há, assim, uma lacuna em termos de análise longitudinal do sistema que, no confronto entre indicadores de diversidade e o quadro político e ideológico no exercício do poder governativo, permita identificar a diversidade como argumento no discurso político e se esse argumento é corroborado pelas

iniciativas jurídicas e pela diversidade efetiva do sistema. Em síntese, está por esclarecer se há coerência entre o discurso político e a mudança efetiva na diversidade do sistema.

A diversidade “(...) cannot be understood in isolation from the way in which governments manage and structure higher education systems” (Meek, Goedegebuure & Huisman, 2000, p. 1). E “Although the actions of the higher education institutions themselves are important, understanding the environment (science and technology regulations, educational laws, incentives framework and funding allocation by governments) becomes essential to come to terms with the levels of diversity” (Horta, Huisman & Heitor, 2008, p. 148).

A partir da análise teórica sobre as condições de desenvolvimento do sistema de Ensino Superior, do conhecimento acerca do processo de expansão do sistema em Portugal e da lacuna de investigação identificada, emerge o **problema central**, a que esta investigação dá um contributo de esclarecimento: saber se há concordância, ou discordância, entre a forma como a diversidade evoluiu no sistema de Ensino Superior, em Portugal, nas últimas quatro décadas, e os discursos políticos acerca da diversidade.

O problema de investigação envolve duas preocupações, conforme a tipologia preconizada por Onwegbuzie e Leech (2006): (1) uma preocupação com carácter descritivo, relativa aos níveis de diversidade do sistema; (2) uma preocupação interpretativa da diversidade no contexto político.

Assim, a partir do problema central do trabalho, estabelecemos dois **objetivos gerais**:

- A. Identificar diferentes períodos de expressão da diversidade do Ensino Superior.
- B. Interpretar a evolução da diversidade do Ensino Superior, em Portugal, a partir das relações com um conjunto de fatores do ambiente político e social, incluindo a corrente ideológica no poder (e as consequentes iniciativas jurídicas que afetam o Ensino Superior).

A concretização daqueles objetivos requer a elaboração de um quadro compreensivo ou interpretativo sobre a diversidade no Ensino Superior, no país. A partir de uma perspetiva empírica, torna-se possível compreender as circunstâncias políticas subjacentes ao processo de diversificação do Ensino Superior, o qual se associa no tempo ao processo de expansão do mesmo sistema. A análise desenvolvida não se restringe a um tempo histórico passado, mas abrange, igualmente, processos contemporâneos de mudança, num contexto em que se conjuga um processo de garantia da qualidade (através da avaliação e acreditação dos cursos) com uma crise financeira e orçamental do Estado e das instituições.

Definido o problema em estudo, é preciso delimitar o campo de investigação. A interpretação plena do processo evolutivo do sistema de Ensino Superior pode envolver um conjunto vasto de domínios de investigação e de planos de organização do sistema, de acordo com a variedade de fatores de influência, conforme sugerido pelos modelos teóricos. Contudo, não é possível contemplar numa só tese todo esse quadro de agentes e influências.

O domínio fundamental de investigação é o quadro político e jurídico que determina a existência das instituições e a sua diversidade. Deste domínio decorre que o plano de investigação é o nível sistémico. Parte-se, aqui, da valorização de uma das linhas de fluxo de influências que

dão forma ao sistema: o sentido *top-down*, das políticas nacionais ou macro à ação local ou micro. Isto não significa que se menospreze o sentido *bottom-up*, que parte da disciplina científica para condicionar a estrutura institucional. Os dois sentidos de influência são simultâneos e complementares. Também não significa uma compartimentação dos processos e da vida institucional. Pretende-se uma focagem pragmática num campo de investigação.

O campo de investigação centra-se em dois objetos de análise: documentos de política (inclui Programas de Governo e legislação) e o sistema de Ensino Superior (instituições).

Em síntese, este trabalho procura esclarecer a coerência entre três elementos organizadores do sistema de Ensino Superior: (1) a intenção, traduzida na declaração política (os Programas de Governo); (2) a decisão, que toma corpo pela legislação produzida (diplomas legais sobre o sistema); e (3) a concretização, na forma das instituições/estabelecimentos criados pelo próprio Estado (sectores público e militar/policial) ou a que este dá oportunidade de existência (Privado – Particular e Cooperativo; Concordatário).

4.1.2. As questões e os objetivos específicos de investigação

A identificação do problema, a definição dos objetivos gerais deste trabalho e a delimitação do campo de investigação, estabeleceram o ponto de partida para a organização metodológica do estudo empírico.

As questões de investigação refletem o problema que orienta a investigação (Onwegbuzie & Leech, 2006) e, por essa razão, têm uma importância fundamental no delineamento de um estudo. Para aqueles autores, as questões servem para formar um quadro de referência para a investigação, que ajuda o investigador a organizar o estudo e que lhe confere relevância temática, sentido estratégico e coerência metodológica; servem para delimitar o estudo, definindo os seus limites; e servem para definir o tipo de dados que devem ser colhidos.

A revisão da literatura, sobre o sistema de Ensino Superior português, permitiu constatar as abordagens dominantes sobre a diversidade do sistema, centradas na expansão do sistema e em aspectos de participação. Para que se possa apreciar a coerência entre o discurso político e a estrutura do sistema, consideramos necessário traçar um perfil da diversidade no período histórico abrangido pelo estudo. Daqui decorre a primeira questão de investigação:

(1) como evoluiu a diversidade no sistema?

Os modelos heurísticos, que procuram traduzir o mapa e as relações entre os vários agentes de interesses, que têm participação da organização e funcionamento do Ensino Superior, coincidem no reconhecimento da importância do Estado nesse processo. O Estado pode intervir de forma direta e explícita, como no caso da produção de legislação e de outros documentos normativos, que determinam a estrutura e o modo de funcionamento das instituições. Porém, a influência também pode acontecer de forma indireta, através de condições sociais que promovam ou dificultem a procura e o acesso ao Ensino Superior. Face a isto, é importante perceber o

posicionamento do Estado, através do Governo, em relação à forma que o sistema adota. Surge, assim, a segunda questão de investigação:

(2) a diversidade é um elemento organizador do discurso nas propostas políticas dos Governos?

A concretização das propostas estratégicas de um Governo beneficia da sua capacidade de produção normativa e do consequente quadro jurídico produzido. Esta é uma capacidade de que mais nenhum *stakeholder*, em matéria de Ensino Superior, dispõe e o seu principal instrumento de intervenção. No entanto, por circunstâncias que escapam ao limite deste estudo, nem sempre as propostas apresentadas nas declarações de intenção governativa são concretizadas no tempo da correspondente legislatura, ou mesmo de todo. A apreciação da coerência, entre as propostas de organização do Ensino Superior e a sua concretização efetiva, deve ter em conta o quadro de legislação em vigor em cada momento. Então, uma nova questão:

(3) os elementos do quadro jurídico de regulação do Ensino Superior são favoráveis à diversidade?

A legislação, produzida pelos sucessivos Governos, distribui-se entre dois níveis de efeitos: legislação de enquadramento jurídico do sistema, que se pretende que perdure para além de uma legislatura e que serve para estruturar e regular o sistema (caso da Lei de Bases ou do Regime Jurídico); legislação cujo efeito pode ser mais limitado no tempo, dependente de posições ideológicas e opções económicas do Estado (como nos casos dos regimes de acesso e de financiamento). Tendo em consideração a capacidade de produção legislativa dos Governos, é importante identificar momentos em que a mudança no quadro jurídico, possa estar diretamente associada a uma mudança da área ideológica do partido político que exerce o poder. A última questão de investigação que consideramos faz o cruzamento do contexto político-jurídico com a realidade sistémica:

(4) qual a relação entre o quadro ideológico no poder e a evolução da diversidade?

Os objetivos gerais que traçamos podem ser decompostos em objetivos específicos, que guiam a operacionalização do estudo e permitem responder às nossas questões de investigação.

Relativamente à identificação de períodos de expressão da diversidade do Ensino Superior, estabelecemos o seguinte objetivo específico:

A.1. Descrever a evolução da diversidade no sistema de Ensino Superior em Portugal.

A intenção de apreciar a evolução da diversidade, a partir do ambiente político e social, é operacionalizada em resposta aos seguintes objetivos específicos:

B.1. Identificar a diversidade como ideia e argumento no discurso político sobre o Ensino Superior.

B.2. Identificar os fatores de promoção no quadro jurídico do Ensino Superior.

B.3. Estabelecer relação entre o quadro ideológico no poder e os níveis de diversidade.

Onwegbuzie e Leech (2006) consideram que um trabalho de investigação pode responder a um, ou mais, de um conjunto de cinco tipos fundamentais de objetivos: (1) exploração, (2) descrição, (3) explicação, (4) predição e (5) influência. Nesta tese, estabelecemos um conjunto de

objectivos que partem da descrição do sistema, para produzir um contributo explicativo do processo de desenvolvimento desse sistema.

4.2. Abordagem metodológica

Estabelecida a problemática do estudo e definidas as questões e os objectivos da investigação, segue-se a decisão sobre a metodologia do trabalho de investigação. Esta fase da organização do trabalho empírico envolve o desenho da investigação, a definição de hipóteses e variáveis, a determinação da amostra, o método de recolha e as técnicas de tratamento de dados.

4.2.1. Estratégia metodológica

O mapeamento conceptual do trabalho é um aspeto importante para a compreensão das opções metodológicas e para a perceção do seu contributo na produção de conhecimento.

A investigação, que tem como elemento temático geral o Ensino Superior, tende a ser classificada segundo três perspetivas: (1) as áreas disciplinares, (2) as áreas temáticas e (3) os contextos institucionais (Teichler, 2000).

A amplitude e complexidade de fenómenos e aspetos que caracterizam o Ensino Superior, que podem ser objeto de investigação, levam à participação de diversas disciplinas e metodologias, o que torna o Ensino Superior um campo de investigação interdisciplinar (Teichler, 2003). Amaral e Magalhães (2007a) fazem notar como são múltiplos os contributos disciplinares (sociologia, psicologia, economia, história e outros) e de campos interdisciplinares (como a administração pública), tornando difícil estabelecer um quadro conceptual único e estável, dentro de limites disciplinares bem definidos. A possibilidade de um problema ser estudado por mais de uma disciplina científica abre a possibilidade de receber contributos que enriquecem a investigação. Perceber esses contributos permite orientar a revisão do conhecimento já existente e a nova pesquisa sobre o problema (Pocinho, 2012). Esta tese assume a importância do contributo de várias disciplinas do conhecimento, para o estudo da diversidade, que cruzam as fronteiras dos discursos sociológico e político, com um contributo conceptual da biologia.

Teichler (1996) sintetiza as múltiplas áreas temáticas, dentro do quadro geral do Ensino Superior, através do que descreve como as quatro “esferas do conhecimento”: (1) aspetos quantitativo-estruturais; (2) aspetos relacionados com o conhecimento e a sua utilização; (3) aspetos relacionados com os *stakeholders* e com os processos de ensino e aprendizagem; e (4) aspetos relacionados com as instituições, organizações e governança. Às diferentes “esferas do conhecimento” correspondem preferências de abordagem distintas por diferentes áreas disciplinares (Teichler, 2000). Contudo, a regra não é a exclusividade nas abordagens, mas sim a

interdisciplinaridade. Uma qualquer disciplina científica não está vinculada a uma dada temática e cada temática recebe contributos de várias disciplinas (Teichler, 2005a).

A diversificação e outros aspetos de caracterização e análise da evolução do sistema de Ensino Superior são tópicos incluídos na “esfera” quantitativo-estrutural.

Numa revisão de modos de classificação da investigação em torno do Ensino Superior, Tight (2003) propõe uma classificação das temáticas de investigação, em torno do Ensino Superior, segundo oito *clusters*: (1) ensino e aprendizagem, (2) *design* da formação académica, (3) experiências académicas dos estudantes, (4) qualidade, (5) políticas relacionadas com o sistema, (6) gestão institucional, (7) trabalho académico e (8) conhecimento.

Embora não tenha de haver uma vinculação estrita das temáticas a níveis da hierarquia do sistema de Ensino Superior, o mapeamento da investigação, neste domínio, é importante para perceber as implicações em termos da viabilidade e das metodologias aplicáveis (Tight, 2003). Assim, Tight (2003) propõe, também, uma tipologia segundo sete categorias hierárquicas de análise: (1) o indivíduo, estudante ou académico; (2) a disciplina (*course*) ou o grupo de estudantes e professores envolvidos; (3) o departamento ou grupo de docentes e os respetivos alunos; (4) a instituição; (5) o país, correspondendo ao sistema nacional de Ensino Superior; (6) o sistema de Ensino Superior em termos abstratos, sem a especificidade de qualquer país; e (7) o plano internacional, envolvendo dois ou mais sistemas nacionais concretos.

Usando as tipologias propostas por Tight (2003), ao abordar as políticas relacionadas com o sistema, este trabalho aponta para o plano nacional, em termos do nível de análise, e insere-se no *cluster* das políticas relacionadas com o sistema.

Amaral e Magalhães (2007a) invocam uma proposta de Roger Dale (1986), a qual identifica três orientações para os projetos de investigação em educação: (1) o projeto centrado na perspetiva social, de melhoria de condições de vida e, por isso, centrado nas políticas nacionais e com carácter de intervenção social; (2) o projeto de análise política, centrado nos modos de aumentar a eficiência na implementação de políticas, e a eficácia da sua concretização, independentemente do seu conteúdo; (3) o projeto de ciências sociais, o qual não tem objetivos funcionais, ou seja, mais preocupado com o desenvolvimento de explicações sobre os fenómenos do que o apoio à decisão ou à intervenção social.

Amaral e Magalhães (2007a) salientam, também, que, daqueles três raciocínios estruturantes da investigação, as preocupações e objetivos com uma perspetiva social são dominantes no campo do Ensino Superior, embora haja um aumento rápido dos projetos de análise política (com um carácter mais funcional para a tomada de decisão). Porém, como afirmam os mesmos autores, a deriva para a prática (*practical drift*) constitui um obstáculo à construção de teorias explicativas. Daqui resulta uma mudança, em termos de campos de investigação, da investigação *do* Ensino Superior (*research of*) para a investigação *para* o Ensino Superior (*research for*). Enquanto a primeira se foca no exame e análise dos processos e transformações que ocorrem no Ensino Superior, bem como nos efeitos desses processos, a segunda centra-se na necessidade de produzir recomendações e fornecer aos decisores políticos, aos

administradores e aos gestores, informação e dados para apoio aos processos de governança (Amaral & Magalhães, 2007a). Esta mudança no foco da investigação está associada a uma mudança de paradigma no Ensino Superior: com a consolidação do Ensino Superior de massas, há uma valorização de aspetos relacionados com a gestão, com a capacidade de sobrevivência num ambiente de competição e com a sustentabilidade das próprias instituições (e um desvio de atenção para o nível micro, da instituição individual) (Amaral & Magalhães, 2007a). A preocupação com o carácter funcional da investigação sobre o Ensino Superior é expressa por Teichler (2003, 48), ao afirmar que a investigação deve ser “estratégica”. Este carácter “estratégico” da investigação revela uma preocupação funcional ou utilitária da investigação, e evidencia a multiplicidade e permeabilidade de interesses: o mesmo tema pode interessar a académicos e a decisores políticos ou institucionais.

Tomando em consideração aquela tipologia, a intenção interpretativa assumida por este estudo, permite caracterizá-lo como um “projeto de ciências sociais”, na medida em que centra o seu interesse primariamente na compreensão e interpretação de um processo. Contudo, face à noção de “carácter estratégico”, referido por Teichler (2003), não podemos excluir outro valor prático e complementar, como contributo para a discussão política e para antecipar ou prever resultados de opções políticas atuais. A compreensão do processo histórico e a perspetiva de contributo para a antecipação de futuros desenvolvimentos do sistema de Ensino Superior, requerem o conhecimento do modo como a diversidade tem evoluído e a identificação de possíveis padrões de expressão da diversidade.

4.2.2. Desenho da investigação

O desenho de uma investigação corresponde ao plano e ao conjunto dos procedimentos, que se estendem desde a formulação das ideias gerais, até à descrição detalhada dos métodos de recolha e de análise de dados (Creswell, 2009).

Há três tipos genéricos de abordagens de investigação: quantitativa, qualitativa e mista.

A abordagem quantitativa permite testar uma teoria, a partir do estabelecimento de hipóteses e da análise da relação entre variáveis. É possível gerar dados numéricos, que são analisados com recurso a métodos estatísticos (Creswell, 2009). Também podem ser usados dados qualitativos, que são convertidos em valores numéricos e analisados estatisticamente (Teddlie & Tashakkori, 2006). A abordagem qualitativa permite compreender o sentido atribuído por indivíduos, ou grupos, a problemas humanos e sociais. O processo de investigação envolve, tipicamente, a colocação de questões, a recolha de dados sobre os indivíduos ou grupos em contexto e a análise dos dados numa perspetiva indutiva, geradora de uma interpretação teórica (Creswell, 2009). Também neste caso pode haver conversão de dados, ou seja, podem ser recolhidos dados quantitativos que são depois transformados e analisados como dados qualitativos (Teddlie & Tashakkori, 2006).

A abordagem mista combina metodologias quantitativas e qualitativas, de um modo integrado e coerente e não apenas como um somatório da recolha e análise autónoma dos dois tipos de dados (Creswell, 2007).

Apesar das diferenças fundamentais entre as abordagens quantitativa e qualitativa, estas não devem ser entendidas como meros polos opostos de abordagem da investigação (Creswell, 2009). A partir da análise dos métodos “mistos”, Johnson, Onwegbuzie, & Turner (2007) consideram existir um *continuum* entre abordagens puramente quantitativas e puramente qualitativas. Nesse *continuum* existe uma multiplicidade de abordagens, tendo como centro uma perspetiva que confere igual estatuto aos métodos quantitativo e qualitativo.

Qualquer das três abordagens ou *designs* de investigação (quantitativo, qualitativo e misto – ou melhor, “mistos”) pode ser definida a partir da interseção de três aspetos fundamentais: (1) o paradigma ou perspetiva filosófica, (2) a estratégia de investigação, e (3) o(s) método(s) ou procedimentos específicos de recolha, análise e interpretação dos dados (Creswell, 2009).

O paradigma ou perspetiva filosófica, subjacente a qualquer das abordagens ou *designs* de investigação, corresponde a um conjunto de crenças ou pressupostos, que refletem o posicionamento do investigador e determinam a sua ação, ou seja, corresponde a uma orientação sobre a realidade e a natureza da investigação (Creswell, 2007; 2009). Neste campo, o investigador posiciona-se numa linha de continuidade, algures entre a perspetiva dominante na abordagem quantitativa e a perspetiva dominante na abordagem qualitativa:

- Quanto à natureza da realidade (ontologia) – a realidade como algo objetivo e absoluto, que pode ser confirmado e exposto, ou uma realidade subjetiva e múltipla;
- Quanto à relação entre o investigador e o objeto investigado (epistemologia) – a observação do objeto à distância ou a aproximação deliberada ao objeto e ao seu contexto de desenvolvimento.

Creswell (2007; 2009) identifica quatro paradigmas fundamentais: (1) pós-positivismo, (2) construtivismo, (3) sócio-crítico/emancipatório e (4) pragmatismo.

O pragmatismo é o paradigma que mais se ajusta à abordagem de investigação caracterizada pela utilização de métodos mistos. Este paradigma caracteriza-se, desde logo, pela sua não vinculação a posições filosóficas sobre a realidade (Creswell, 2007). O pragmatismo centra-se no problema e nos resultados da investigação, isto é, na capacidade de dar resposta a problemas concretos, pelo que assume a liberdade do investigador para escolher os métodos e o processo que melhor responda à finalidade da investigação (Creswell, 2007). Rocco, Bliss, Gallagher, & Pérez-Prado (2003) vão mais adiante e afirmam a crença na complementaridade dos métodos, mais do que apenas na sua compatibilidade. Consideram que há um compromisso, *a priori*, de utilização de metodologias tradicionalmente adotadas pelos paradigmas pós-positivista e construtivista. Integrar aqueles paradigmas e explorar a sua complementaridade permite uma sinergia de benefícios e uma compreensão mais ampla dos fenómenos (Greene, Caracelli, & Graham, 1989; Onwegbuzie & Leech, 2007; Rocco et al., 2003). Em vez de disputa pela superioridade entre as abordagens qualitativa e quantitativa, a abordagem centrada nos “métodos

mistos” assume o desafio de adequar o paradigma e os métodos de investigação aos interesses, questões e temas colocados à investigação (Rocco et al., 2003).

Os métodos mistos adotam três tipos genéricos de estratégia de investigação: (1) estratégia sequencial, em que o investigador procura afinar ou expandir o conhecimento gerado pelo uso de um método, com a aplicação de outro método em sequência; (2) estratégia de simultaneidade, em que o investigador aplica dois métodos em simultâneo e integra os resultados dos dois métodos e a sua interpretação global; e (3) estratégia transformativa, investigação dirigida para a ação e orientada por valores sociais (Creswell, 2009).

Greene et al. (1989) propuseram uma tipologia para o propósito (*purpose*) ou função dos métodos mistos: (1) triangulação, (2) complementaridade, (3) desenvolvimento, (4) iniciação e (5) expansão. Esta tipologia não define modelos ideais de investigação. Um dado estudo pode apresentar características que tornem difícil a sua alocação a um só daqueles tipos. Trata-se, afinal, de uma tipologia de orientação para a etapa fundamental do desenho da investigação; a estratégia adotada num estudo pode não corresponder a um daqueles tipos em exclusivo, mas antes responder a dois propósitos ou funções (Greene et al., 1989).

Tendo por base o quadro conceptual descrito, acerca do desenho da investigação, estamos em condições de delinear o esquema geral desta investigação.

Considerando as questões formuladas e os objetivos traçados para esta tese, tornou-se evidente a insuficiência de uma abordagem metodológica focada estritamente na quantificação de elementos constituintes do sistema de Ensino Superior, ou apenas numa análise de posições políticas. A existência de limitações é uma condição inerente a qualquer método de recolha ou de análise de dados, o que permite olhar para os métodos mistos como uma forma de produzir investigação mais robusta (Rocco et al., 2003). Como tal, adotamos uma estratégia metodológica assente na conjugação de métodos, ou seja, uma metodologia mista. A investigação está dividida em três etapas ou estudos, a que correspondem elementos de análise distintos.

A estratégia de investigação adotada é, conceptualmente, de simultaneidade, dado que os diferentes objetos requerem metodologias de abordagens distintas e não há aplicação de mais do que uma técnica de observação a cada objeto de estudo. Apesar disso, foi adotada uma abordagem sequencial no trabalho, tendo este sido dividido em três etapas que não se excluem mutuamente no tempo. A posição, por nós assumida, foi a de considerar que os dados produzidos em cada etapa poderiam informar a organização operacional e a pesquisa de informação na etapa seguinte. Como exemplo, partimos dos Programas de Governo com as suas expressões de intenção política para orientar a pesquisa e leitura crítica da legislação produzida por esses mesmos Governos. Ao mesmo tempo, a informação recolhida numa etapa poderia sugerir uma nova revisão de tópicos incluídos na etapa anterior. Como exemplo neste caso, recorreremos aos indicadores de diversidade para verificar/confirmar aspetos políticos.

As etapas foram materializadas em estudos, dado que lhes correspondem fontes de dados, objetos de estudo e métodos distintos. Na primeira etapa, utilizamos um método de carácter qualitativo, análise de conteúdo, e envolve a análise de Programas de Governo, no

sentido de identificar o contexto de propostas políticas no período temporal em que a diversidade será apreciada. A segunda etapa e estudo também se reveste de carácter qualitativo, análise documental, para apreciação da legislação produzida, segundo um conjunto de indicadores pré-definidos. O método adotado para a terceira etapa é de carácter quantitativo e destina-se à determinação da diversidade e construção de séries temporais. Esta fase envolveu atividade preparatória, em paralelo com a análise documental, para determinação dos indicadores de diversidade que depois são aplicados.

A metodologia mista adotada faz com que este trabalho apresente algumas características associadas às metodologias qualitativas: múltiplas formas de informação e um desenho que permite uma evolução permanente das questões e instrumentos (Creswell, 2009). A partir da tipologia proposta por Greene et al. (1989), torna-se, para nós, evidente que a utilização de métodos mistos neste trabalho tem um propósito de complementaridade, a partir da combinação de métodos quantitativo e qualitativo, em que um dos métodos (qualitativo) é usado para tentar interpretar os resultados obtidos pela aplicação de outro método (quantitativo). Ao mesmo tempo, também há um propósito de desenvolvimento, na medida em que a aplicação de um método dá pistas importantes, por exemplo para seleção de indicadores a usar noutra etapa.

Em síntese, este trabalho, e as três etapas que o compõem, procura esclarecer a coerência entre três elementos sequenciais organizadores do sistema de Ensino Superior: (1) a intenção, traduzida na declaração política (os Programas de Governo); (2) a decisão, que toma corpo pela legislação produzida (diplomas legais sobre o sistema); e (3) a concretização, na forma das instituições/estabelecimentos criados pelo próprio Estado (sectores público e militar/policial) ou a que este dá oportunidade de existência (Privado – Particular e Cooperativo; Concordatário) em respeito pelo quadro jurídico de regulação.

4.2.3. Hipóteses, variáveis e descritores

A primeira questão de investigação enunciada refere-se à evolução da diversidade no sistema de Ensino Superior em Portugal. A partir desta questão, com um carácter descritivo, sugeriram duas hipóteses de trabalho.

Uma das hipóteses decorre do pressuposto de que há uma efetiva influência da posição política e ideológica do Governo, que vai determinar o modo como o sistema se estrutura.

H1. A diversidade sistémica varia de acordo com o ambiente ideológico do Governo.

A segunda hipótese refere-se ao papel de compromissos políticos que, pela sua amplitude transnacional, ultrapassam os eventuais interesses políticos nacionais na determinação de mudanças no sistema.

H2. Em condições de implementação de um quadro jurídico de referência, e das medidas de organização e avaliação do sistema associadas, no âmbito da participação do sistema nacional de Ensino Superior num processo de reforma transnacional, a diversidade sistémica não varia de acordo com o ambiente ideológico do Governo.

Para selecionar as variáveis que servem como descritores do sistema e, a partir delas, medir a diversidade, identificamos elementos de caracterização do sistema. Consideramos relevantes variáveis que descrevem a estrutura organizacional.

A partir dos objetivos específicos e das variáveis consideradas, definimos um conjunto de indicadores quantitativos. A partir do objetivo específico “descrever a evolução da diversidade no sistema de Ensino Superior em Portugal”, é definido o descritor (1) diversidade sistémica. A partir do objetivo específico “identificar a diversidade como ideia e argumento no discurso político sobre o Ensino Superior”, surge o descritor (2) diversidade nas propostas do Governo. Do objetivo específico “identificar os fatores de promoção no quadro jurídico do Ensino Superior”, surge o descritor (3) elementos jurídicos para a organização do sistema.

4.3. Estudo 1 – Análise de programas de Governo – Caracterização metodológica

4.3.1. Objetivos abrangidos

Este trabalho procura contribuir para a resposta à questão acerca do nível de concordância entre a forma como a diversidade evoluiu no sistema de Ensino Superior em Portugal, nas últimas quatro décadas, e os discursos políticos acerca da diversidade.

Um dos **objetivos gerais** traçados consiste em interpretar a evolução da diversidade do Ensino Superior no país, de forma contextualizada com o ambiente político, nomeadamente com a corrente ideológica no poder e com as iniciativas jurídicas associadas que afetam a área.

Para a concretização daquele objetivo, precisamos, desde logo, de identificar a diversidade como ideia e argumento no discurso político sobre o Ensino Superior, cumprindo um **objetivo específico** determinante para a concretização do trabalho.

4.3.2. Amostra / Fontes de dados e opções documentais

A análise exaustiva dos documentos e das declarações produzidas no decurso de uma legislatura tornaria incomportável a investigação num limiar temporal aceitável para um processo académico. Deste modo, face à necessidade de selecionar fontes significativas do pensamento ideológico e estratégico dos diversos Governos, representando diferentes perspetivas de organização da sociedade e de administração do Estado e do interesse público, centramos a atenção nos Programas de Governo.

O Programa de Governo é uma declaração pública fundamental acerca da orientação estratégica de qualquer Governo. É uma declaração de compromisso político, apresentada perante o órgão parlamentar do Estado, que serve de referencial para a elaboração do Orçamento de Estado e para a prossecução de políticas sectoriais e da Administração Pública.

Os Programas de Governo considerados são todos desde a revolução de 25 de Abril de 1974. Neste período de referência existem 27 Programas: 6 Programas de Governos Provisórios (período 1974-1976) e 21 Programas de Governos Constitucionais (desde 1976 até ao momento atual). Para além destes Programas de Governo, consideramos oportuno analisar o quadro político-governativo imediatamente anterior ao período a que se refere o estudo, nomeadamente do período Marcelista (1968-1974).

Os documentos podem ser considerados, *per se*, factos sociais, porquanto são produzidos, partilhados e usados de uma forma que tem um sentido social. No entanto, eles podem não ser uma imagem direta da realidade, mas uma representação construída sobre a realidade (Atkinson & Coffey, 2010). Os Programas de Governo manifestam intenções, cuja concretização é facilitada ou dificultada por diversas circunstâncias.

Os Programas de Governo estão disponíveis a partir de informação pública do Governo português. Os documentos foram recolhidos a partir do sítio *Web* oficial do Governo da República.

No caso do manifesto político-governativo do período Marcelista (1968-1974) procuramos obter documentos de Programa político daquele período, através de fontes *Web* abertas (nomeadamente, Diário da República Eletrónico, sítio *Web* do Governo da República e sítio *Web* da Assembleia da República Portuguesa). Dada a impossibilidade de obter essas fontes diretas, usamos como fonte alternativa, um livro de manifesto e defesa política do Presidente do Conselho de Ministros deposto na data da revolução.

4.3.3. Parâmetros e procedimentos de análise e tratamento dos dados

Para a leitura crítica comparativa dos Programas de Governo procedemos à definição de um conjunto de parâmetros de análise. Tendo em consideração os objetivos de identificação de conteúdos que se referem especificamente ao Ensino Superior, mas também a sua contextualização política, começamos por definir três áreas de declaração política:

A. Princípios gerais

Correspondem a aspetos de ordem filosófica ou ideológica, prioridades de ação estratégica e aspetos de organização da ação do Governo, os quais funcionam como elementos organizadores do manifesto político.

B. Orientações estratégicas de política social e económica

São aspetos de política com um carácter geral, mas que têm uma influência transversal e determinante sobre outros sectores da sociedade e da Administração do Estado. Neste sentido, funcionam, também, como quadro de contexto para outras políticas sectoriais.

C. Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da Educação / Ensino Superior

Correspondem ao elemento central de investigação e englobam políticas sectoriais de educação, ciência e investigação, na medida em que sejam políticas que, de forma direta ou indireta, tenham efeito ao nível do Ensino Superior.

Em cada uma daquelas três áreas de declaração política, identificamos assuntos ou domínios de abordagem dessas políticas, que consideramos relevantes para o esclarecimento do nosso problema de investigação, seja de forma direta, seja por estabelecerem o contexto político e social em que o Ensino Superior se desenvolve. Estes domínios definem as nossas categorias de análise. Foram, assim, estabelecidos três domínios ou categorias, por cada uma das áreas temáticas antes enunciadas. Cada uma daquelas categorias foi, por sua vez, desmembrada em tópicos mais específicos, diretamente identificáveis no texto dos documentos. Estes tópicos, representados por palavras ou expressões diretas, ou por construções e fragmentos de texto que traduzem ideias concretas, formam as nossas unidades de análise. O número de unidades varia entre as categorias de análise determinadas.

A definição das categorias e unidades temáticas, e a construção da grelha de análise, aconteceu como um processo dialético, entre o esquema conceptual e problemática do trabalho, por um lado, e os conteúdos identificados nas declarações políticas, por outro.

Para abordar a diversidade e identificar referências nos documentos em estudo, foi necessário operacionalizar o conceito. Neste sentido, adoptamos o conceito de diversidade enunciado por Jeröen Huisman (1995), complementado com as múltiplas formas descritas por Verne Stadtman (1980) e Robert Birnbaum (1983).

Quanto ao processo de trabalho, o estabelecimento das áreas de declaração política e das categorias de análise foi efetuado previamente à análise dos Programas de Governo. Em seguida, foi feita uma primeira leitura dos documentos que permitiu a identificação:

- De conteúdos, o que permitiu confirmar a oportunidade do quadro de categorias proposto.
- De tópicos específicos que constituem as unidades de análise.
- De semelhanças/diferenças discursivas, tendo em vista a possibilidade de agregação dos Programas com base no campo ideológico.

A segunda leitura dos documentos foi feita, então, à luz do quadro global de análise estabelecido. Ainda assim, mantivemos um carácter aberto nessa leitura, permitindo acrescentar novas unidades temáticas, à medida que os conteúdos se iam revelando na leitura de documentos mais complexos, sobretudo os Programas dos Governos Constitucionais (Quadro 8).

Quadro 8: Elementos de análise do conteúdo dos Programas de Governo

Áreas de declaração política			Categorias de análise		Unidades temáticas	
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	Funcionam como elementos organizadores do manifesto político	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário
					1.2	Orientação ideológica
			2	Balizamento de acção	2.1	Limitação do âmbito e da acção política
					2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional
			3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade
					3.2	Melhoria da qualidade de vida
					3.3	Credibilidade das instituições
					3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	Quadro de contexto para outras políticas sectoriais	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica
					1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos
					1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)
			2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas
					2.2	Investimento em sectores de interesse nacional
			3	Educação e desenvolvimento económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva
					3.2	Educação/formação e emprego
C	Orientações políticas e propostas de acção no âmbito da educação (Política de Educação)	Políticas que, de forma directa ou indirecta, tenham efeito ao nível do Ens. Sup.	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)
					1.2	Investigação (promoção e meios)
					1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)
			2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta
					2.2	Diversificação / diferenciação
					2.3	Condições de acesso
					2.4	Financiamento
					2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)
					2.6	Condições legais / organizacionais
					2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)
					2.8	Mobilidade / internacionalização
					2.9	Carreiras e estatuto profissional
			3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática
					3.2	Promoção do nível educativo da sociedade
					3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais
					3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação

4.3.4. Limitações e pressupostos

A utilização de Programas políticos como fonte de informação gera uma preocupação de fidedignidade, por se tratar de documentos que apenas expressem uma retórica sem ligação efetiva ao desempenho posterior dos partidos no Governo (Busemeyer et al., 2013). Esta atenção ocorre na linha de um conjunto de críticas à utilização de manifestos partidários, nomeadamente pré-eleitorais, como elementos interpretativos do pensamento e da ação política:

- A capacidade de um partido mudar a sua posição de modo pró-ativo tendo em vista a competição política (Franzmann & Kaiser, 2006).
- O nome de partidos políticos, pode induzir a perceção de uma identidade ideológica mantida, mesmo tendo o partido feito desvios nas orientações políticas (Arblaster, 2002).
- A possível diferença entre o posicionamento essencial, ideológico, de um partido e a valorização das matérias por parte do eleitorado (Franzmann & Kaiser, 2006).
- Devido às diferenças de informação entre os eleitores e os partidos, acerca da posição exata destes sobre os diversos assuntos, os partidos enfatizam as mudanças em favor das matérias e dos valores do eleitorado (Franzmann & Kaiser, 2006).
- Os partidos não competem diretamente tomando posições divergentes sobre o mesmo assunto, mas optam por competir através da ênfase em tópicos nos quais pensam ter alguma vantagem. Isto poderá explicar a aproximação discursiva dos partidos a um arquétipo de satisfação geral do eleitorado, distinguindo-se os partidos entre si, apenas pela ênfase colocada num dado tópico (Busemeyer et al., 2013).

Outra preocupação que percorre todo o trabalho de análise documental é a presunção da capacidade de apreender a intenção dos autores a partir da leitura dos seus escritos. Assumir que os documentos de política expressam com exatidão as intenções, ou seja, assumir o texto como uma evidência daquilo que o autor quer expressar, pode constituir uma *falácia de intenção* (Codd, 1988, baseado no conceito de Wimsatt Jr. e Beardsley, 1946). Porém, apesar da potencial *falácia de intenção*, estes documentos não deixam de ser propostas que ficam abertas ao escrutínio público e político, e o nível de cumprimento pode ser sempre usado como argumento, a favor ou contra o partido, em momentos de discussão política e em processos eleitorais posteriores.

Temos consciência das limitações da opção documental tomada. Sabemos que, muitas vezes, por circunstâncias de efetiva volatilidade social e/ou económica, ou de suposto confronto com uma realidade invocada como desconhecida (sobretudo nos campos da economia e das finanças públicas), ocorrem desvios na ação face aos objetivos manifestados. No entanto, um Programa de Governo é uma declaração política que está para além de um mero documento propagandístico, como é um Programa Eleitoral.

O Programa de Governo é uma declaração de compromisso político que serve de referencial para intervenção na Administração Pública e nas áreas sectoriais tuteladas pelo

Estado, sejam públicas ou privadas. É do Programa de Governo que decorre o projeto de Orçamento do Estado, sujeito a discussão e votação parlamentar, do qual depende a continuidade do Governo em funções. Por esta razão adotamos este tipo de documento como a fonte mais fidedigna de compromisso político público em torno de uma ideia sobre a coisa pública e de uma opção concreta de administração da coisa pública.

4.4. Estudo 2 – Produção legislativa sobre o Ensino Superior – Caracterização metodológica

4.4.1. Objetivos abrangidos

Para a concretização do **objetivo geral** de interpretar a evolução da diversidade do Ensino Superior no país, de forma contextualizada com o ambiente político e com as iniciativas jurídicas associadas que afetam a área, um **objetivo específico** a atingir é identificar os fatores de promoção da diversidade no quadro jurídico do Ensino Superior.

4.4.2. Amostra / Fontes de dados e opções documentais

A afirmação da capacidade normativa e da ação do Estado, representado pelo Governo e pela Assembleia da República, produz-se através da legislação, podendo-se confrontar essa produção, na matéria e no tempo, com as propostas programáticas.

Ponderadas as limitações e possibilidades de trabalho, optamos pela análise dos Programas de Governo, complementada com a revisão da produção legislativa associada aos períodos governativos, com efeito regulador sobre o Ensino Superior. Os critérios adotados para a seleção da legislação foram:

- Sequência temporal – Partindo da legislação em vigor, foi, também, analisada a legislação revogada pelos diplomas legais em vigor.
- Nível de referência – Foram consultados diplomas legais que produzem efeito sobre o sistema, a que correspondem, maioritariamente, níveis superiores na hierarquia dos diplomas legais (Leis, Decretos-Lei e Portarias). Sempre que oportuno foram consultados outros diplomas.

Para a seleção prévia dos diplomas relevantes para este trabalho foram consultadas e cruzadas as bases de informação sectorial da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES – www.dges.pt) e da Assembleia da República (www.parlamento.pt).

A legislação utilizada neste trabalho pode ser acedida através de base de pesquisa e informação pública, disponível *online*. Trata-se do Diário da República Electrónico, da responsabilidade da Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A., sendo a informação considerada válida para todos os efeitos legais.

A base de dados para este estudo, só em matéria de instituições individuais, contém 722 entradas, correspondendo aos vários tipos e níveis de instituições criadas formalmente e com

existência estatutária (Universidades e Institutos Politécnicos, Unidades Orgânicas com existência estatutária e Estabelecimentos Não Integrados) no decurso do período de tempo estudado, todas consideradas individualmente. Contudo, a revisão de diplomas abrangeu um número superior de instituições, desde o início do século XX, sempre que foi considerado conveniente para se esclarecer a origem e natureza das instituições.

4.4.3. Parâmetros e procedimentos de análise e tratamento dos dados

A legislação selecionada nesta etapa do trabalho é aquela que, de forma direta ou indireta, pode condicionar a estrutura do sistema de Ensino Superior.

Tendo em consideração as áreas de discurso sobre o Ensino Superior identificadas na etapa anterior do trabalho, envolvendo a leitura crítica de Programas de Governo, foram identificados alguns domínios específicos de produção legislativa: (1) bases do sistema educativo; (2) funcionamento do sistema educativo; (3) acesso ao Ensino Superior; (4) criação de Instituições de Ensino Superior, tendo em consideração a expansão e a diversificação do sistema; (5) elementos legislativos especialmente direcionados ao Ensino Superior Politécnico; (6) elementos legislativos especialmente direcionados ao Ensino Superior Particular e Cooperativo; e (7) aspetos relacionados com carreiras no Ensino Superior.

No caso particular da “criação de Instituições de Ensino Superior”, nesta etapa do trabalho, a atenção incidiu em diplomas com carácter mais genérico, determinantes para o conjunto das instituições. São, também, mencionados alguns diplomas que declaradamente se dirigem a uma Instituição ou a um tipo de Instituição, mas que representam um contributo importante para a organização global do sistema. Os diplomas legais foram organizados segundo os blocos governativos definidos no estudo sobre os Programas de Governo.

4.5. Estudo 3 – Diversidade sistémica – Caracterização metodológica

4.5.1. Objetivos abrangidos

Este estudo procura concretizar o objetivo específico de descrição da evolução da diversidade no sistema de Ensino Superior em Portugal, no quadro do objetivo geral de identificação de diferentes períodos de expressão da diversidade do Ensino Superior.

4.5.2. Amostra / Fontes de dados

Neste estudo procuramos obter informação sobre todas as Instituições de Ensino Superior que foram criadas e extintas no país. Para a operacionalização do estudo tivemos de definir o que considerar como “Instituições”. Neste campo, o sistema inclui várias entidades com estruturas de organização variadas mas que têm como ponto comum a personalidade jurídica. Esta decorre da determinação de criação, no caso de entidades públicas, ou da autorização expressa de criação, nestes termos ou sob a forma de reconhecimento do interesse público, no caso de entidades privadas. Este processo pode aplicar-se a uma entidade com tutela direta sobre os cursos e a investigação, como ocorre com as Universidades e Institutos Politécnicos sem Unidades Orgânicas formalizadas de acordo com a legislação em vigor na época, bem como àquelas entidades que estruturam o ensino e a investigação segundo Unidades Orgânicas formais, sejam estas na forma de Faculdades ou Departamentos. O conceito operacional de “Instituição” que usamos neste trabalho estende-se aos próprios estabelecimentos centrados na missão de ensino (complementada com a investigação e a relação com a comunidade), na medida em que são as entidades que concretizam a resposta direta ao processo educativo que assegura a concessão de graus académicos. Assim, incluímos na análise das Instituições de Ensino Superior as Unidades Orgânicas de Universidades, que podem ter estatuto próprio ou que estejam contempladas como unidades departamentais nos Estatutos da Universidade e um Regulamento que lhes confere uma certa autonomia funcional em relação à Universidade, os estabelecimentos de ensino integrados em Institutos Politécnicos, e os estabelecimentos não integrados numa Universidade ou Instituto Politécnico, condição particularmente frequente no sector Privado. É de notar que no caso das Universidades de modelo departamental, foram contabilizados os Departamentos de ensino (e investigação) mas só a partir do momento em que há um reconhecimento nominal da sua existência ao passaram a constar dos Estatutos dessas Universidades. Um exemplo desta situação é o caso da Universidade de Aveiro que, embora a possibilidade de existência de Departamentos esteja contemplada nos Estatutos de 1989 (Despacho Normativo nº 51/89, publicado em 21/06), com “autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira” (artº 28º) e órgãos de gestão próprios (artº 29º), e possuísse já na época os cursos organizados por Departamentos funcionais, só na revisão de Estatutos ocorrida em 1997 (Despacho Normativo nº 51/97, publicado em 21/08) os Departamentos passam a ser identificados.

O ponto de partida para a obtenção da informação sobre as Instituições foi a listagem atual de estabelecimentos de Ensino Superior, disponível no sítio Web da DGES. Esta informação foi complementada pela listagem de Instituições encerradas, conforme consta no mesmo sítio Web. Estas informações foram cruzadas com a listagem de Instituições disponível no sítio Web da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Tendo em consideração a menção a outras instituições, em diplomas legais recolhidos no âmbito do estudo sobre a produção legislativa (Estudo 2), e o conhecimento do próprio autor acerca de instituições que não

constam daquelas listagens consultadas, procuramos obter informação adicional usando como recurso o Diário da República Eletrónico.

Para todas as Instituições procuramos obter o diploma de referência da criação e, se for o caso, da extinção. Perante a ausência de diplomas disponíveis, em especial sobre instituições privadas e estabelecimentos do sector Concordatário, utilizamos como recurso complementar os diplomas legais com listagem de vagas para cursos das Instituições de Ensino Superior Privado. As listagens de vagas para cursos permitiram, ainda, esclarecer algumas dúvidas acerca da natureza universitária ou politécnica de algumas Instituições Privadas.

A base de dados das instituições, criada para o Estudo 2, foi refeita e construída uma nova base com 698 entradas. Nesta base, o princípio organizador transferiu-se do elemento jurídico para o elemento de mercado, ou seja, prevaleceu o princípio de identidade institucional em termos de oferta. Isto significou que, com exceção de mudanças na natureza da instituição (o que afeta a identidade de “espécie”), outras mudanças, como a mudança do nome, foram considerados como não-significativos para efeito da oferta e da procura educacional. Deste modo, procedeu-se à conjugação de entidades, que passaram a ser consideradas como uma só na linha do tempo. Exemplos da mudança de nome são dados pela passagem do Instituto Superior da Maia a Instituto Universitário da Maia, mantendo a identidade “ISMAI”, a passagem do Instituto Superior de Transportes a Instituto Superior de Transportes e Comunicações, ou a passagem do Instituto Superior de Educação Física a Faculdade de Desporto e Educação Física, ambas Unidades Orgânicas da Universidade de Coimbra.

No caso de outras mudanças em aspetos de ordem jurídica, como a passagem de Estabelecimento Público Não Integrado a Unidade Orgânica de uma Universidade (caso da passagem da Escola Superior de Medicina Dentária a unidade orgânica da Universidade do Porto – a Faculdade de Medicina Dentária) ou mudanças no foco de especialidade (uma única formação, com a Enfermagem, *versus* um campo de formação, como a Saúde), as duas entidades foram consideradas autonomamente, embora com o cuidado de fazer que uma suceda a outra em continuidade e sem duplicação de existência e oferta.

4.5.3. Parâmetros e procedimentos de análise e tratamento dos dados

A análise das Instituições de Ensino Superior foi realizada segundo duas perspetivas: (1) da existência formal/legal; e (2) da diversidade, materializada na natureza da instituição.

A concretização deste terceiro estudo foi feita em três etapas: (1) a quantificação simples das instituições por Governo e bloco governativo; (2) a quantificação das instituições por Governo e bloco governativo, mas numa perspetiva longitudinal por subsistema e sector; e (3) o cálculo de diversidade de entidades ou “espécies” com base em índices.

PARTE 1

A primeira parte do estudo centrou-se na criação formal e extinção das Instituições de Ensino Superior. Procedemos a uma análise descritiva do número de instituições criadas e extintas, por Governo e por bloco governativo, neste caso de acordo com os agrupamentos de Governos criados no Estudo 1.

Para esta análise utilizamos o programa Microsoft Office Excel 97.

Os critérios definidos para a análise das instituições são descritos em seguida.

Quanto às instituições Públicas cuja criação foi contemplada no Decreto-lei nº 402/73, de 11/08, foram consideradas na contabilização após o 25 de Abril de 1974 as seguintes: (1) as Universidades; (2) os Institutos Universitários; e (3) os Institutos Politécnicos que vieram a ser transformados em institutos universitários. Apesar de alguns dos Institutos Politécnicos criados no quadro daquele diploma legal terem sido incluídos num novo diploma de criação de Institutos Politécnicos, datado de 1979 (Decreto-lei nº 513-T/79, de 26/12), foi considerado o primeiro diploma, de 1973, como elemento que marca uma nova posição acerca da organização do sistema. As Escolas Normais Superiores previstas no Decreto-lei nº 402/73, de 11/08, foram contabilizadas como Estabelecimentos Não Integrados, dado que até à criação das Escolas Superiores de Educação (e, mesmo assim, ainda durante os seus períodos de Instalação) a formação de educadores de infância e de professores do Ensino Básico continuou a ser assegurada por Escolas de Educadores de Infância e por Escolas do Magistério Primário, ambas com estatuto não-Superior. Nos casos em que há diploma de criação simultânea de estabelecimentos Politécnicos públicos e de Instituto Politécnico ou de entidade universitária na qual aqueles estabelecimentos são inseridos, é contabilizada a sua criação e, simultaneamente, contabilizada a sua integração. Sempre que um estabelecimento, Universidade ou Instituto Politécnico é convertido noutra entidade com diferente estatuto legal, é considerado, em simultâneo, o seu encerramento, por conversão, e a criação da nova entidade, por conversão. Também foram verificados outros eventos que não afetam diretamente a existência da instituição *per se*: (1) a mudança de nome, desde que não se altere o carácter essencial da instituição e se mantenha o reconhecimento da identidade da instituição; (2) a integração de um estabelecimento de Ensino Superior numa outra instituição mais ampla, como é o caso de Escolas Politécnicas que foram criadas como escolas “não integradas” e posteriormente foram integradas em Institutos Politécnicos ou em Universidades. Foram consideradas as Unidades Orgânicas que têm estatuto próprio (como as Faculdades das Universidades “clássicas” e as Escolas Politécnicas) e as que não têm esse estatuto, mas são consideradas Unidades Orgânicas nos Estatutos da Universidade e estão submetidas a regulamento próprio (caso dos Departamentos das Universidades “Novas”).

No caso de Instituições de Ensino Superior de outros sectores (Militar/Policial, Concordatário e Privado) foram seguidos os mesmos princípios de base para efeito de contabilização das entidades criadas ou extintas.

A contabilização das instituições criadas, extintas ou que foram alvo de outro tipo de mudança (nome ou estatuto de integração em instituição mais ampla), no decurso do mandato de cada Governo, foi feita segundo duas dimensões: (1) o tipo de entidade; e (2) o processo ocorrido.

Assim, para a apreciação da dinâmica de criação/extinção foram considerados, à partida, todos os seguintes tipos de entidades:

➤ Sector Público

Universidade; Instituto Universitário; Estabelecimento Universitário – Unidade Orgânica; Instituto Politécnico; Instituição Politécnica; Natureza indefinida – Reconhecimento em como a entidade confere grau ou é inserida no Ensino Superior.

➤ Sector Público Militar e de Segurança

Instituição Universitária Militar/Segurança; Instituição Politécnica Militar/Segurança; Natureza indefinida – Reconhecimento em como a entidade confere grau ou é inserida no Ensino Superior.

➤ Sector Concordatário

Universidade; Instituição Universitária Não Integrada; Instituto Politécnico; Instituição Politécnica Não Integrada.

➤ Sector Privado

Universidade; Instituição Universitária Não Integrada; Instituto Politécnico; Instituição Politécnica Não Integrada.

Para a contabilização das entidades, foram considerados quatro tipos: (1) Universidades e Institutos Politécnicos; (2) Pólos, no sentido de pólos em localizações geográficas distintas (por exemplo no caso da Universidade Católica Portuguesa com “Centros” em Braga, Porto e Lisboa, mas “extensões” em Viseu ou nas Caldas da Rainha), excluindo pólos dentro da mesma cidade (como no caso dos *Campi* daquela Universidade dentro da cidade do Porto); (3) Unidades Orgânicas; e (4) Estabelecimentos Não Integrados em Universidade ou Instituto Politécnico.

Relativamente ao processo ocorrido, consideraram-se os seguintes eventos:

➤ Quanto ao tipo de entidade criada

Criação de Universidade ou Instituto Politécnico; Criação de Pólo de uma instituição (em instalações fora do concelho-Sede); Criação de Unidade Orgânica; Criação de Estabelecimento universitário ou politécnico Não Integrado; Total das entidades criadas.

➤ Quanto ao processo de criação (informação complementar)

Criação por conversão da instituição (alteração do seu estatuto no formal no sistema); Criação por Integração em Universidade ou Instituto Politécnico; Mudança de nome.

➤ Quanto ao tipo de entidade extinta

Extinção de Universidade ou Instituto Politécnico; Extinção de Pólo de uma instituição; Extinção de Unidade Orgânica; Extinção de Estabelecimento universitário ou politécnico Não Integrado; Total das entidades extintas.

➤ Quanto ao processo de extinção (informação complementar)

Extinção por conversão da instituição (alteração do seu estatuto no sistema); Extinção por Integração em Universidade ou Instituto Politécnico; Extinção definitiva.

Na contabilização dos processos de criação/extinção de instituições foi tido em consideração, para a mesma entidade, o tipo de entidade criada/extinta e o processo de criação/extinção, sempre que este correspondia a uma das opções mencionadas. Estas opções foram usadas para distinguir casos em que a criação/extinção de uma instituição está associada a mudança da natureza de uma instituição (processos de conversão) ou a integração de um estabelecimento numa Universidade ou Instituto Politécnico, passando a constituir uma Unidade Orgânica daquela instituição.

Para a contabilização das Unidades Orgânicas foram consideradas situações diversas: (1) no caso das Faculdades, das Universidades “clássicas”, cuja identidade e autonomia científica e pedagógica é uma condição estabelecida desde o início dessas Instituições em Portugal, foram sempre consideradas; (2) no caso dos Departamentos, das Universidades “novas”, concebidas com estrutura departamental, apenas foram considerados a partir do momento em que passaram a ter estatuto próprio ou em que o Estatuto da Universidade reconhece esses Departamentos, mesmo que o seu funcionamento seja regido por Regulamento, submetido a Estatutos comuns a toda a Universidade. Quaisquer outras situações em que a Universidade refere nos seus documentos públicos a existência de unidades departamentais, mas tal não está contemplado nos Estatutos da Universidade, não foram considerados.

PARTE 2

Para esta etapa de análise descritiva, foram seguidos os mesmos critérios de identificação das instituições/estabelecimentos adotados na primeira etapa.

Nesta parte do estudo é traçado um perfil quantitativo longitudinal que segue, também, a distribuição por Governo. Contudo, além do perfil global de instituições, procedeu-se à construção de perfis por Sector (Público, Militar e Policial, Privado e Concordatário) e dentro de cada um identificaram-se as instituições/estabelecimentos por Subsistema (Universitário e Politécnico).

PARTE 3

A terceira parte do estudo fez a determinação da diversidade e a sua variação no tempo.

Para a apreciação da diversidade foi usada uma analogia com os sistemas biológicos, na linha dos estudos de Jeröen Huisman. Assim, consideramos a existência de “espécies”, definidas com base em pares subsistema/sector, e de comunidades, correspondentes a regiões geográficas e ao todo nacional.

Foram definidas 8 “espécies” a partir de uma matriz de dois parâmetros: subsistema (universitário/politécnico) e sector (público/privado/concordatário/militar).

No caso particular das instituições públicas que, durante a fase de transição dos anos 70 ao início dos anos 80, foram convertidas de Ensino Médio a Ensino Superior, mas que permaneceram com um estatuto indefinido quanto ao subsistema, para efeito deste estudo foram inseridas no subsistema correspondente à natureza que lhes foi posteriormente atribuída.

A diversidade foi calculada segundo dois planos: (1) alfa e (2) gama.

A diversidade alfa foi calculada tomando como critério espacial de análise as zonas geográficas ou unidades territoriais e como critério temporal os Governos da República.

As zonas geográficas adotadas seguiram o critério usado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) com uma modificação por nós introduzida. O Decreto-Lei nº 46/89, de 15/02, com as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 244/2002, de 05/11, e pela Lei nº 21/2010, de 23/08, estabelece a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos. Nesta tese, decidimos isolar a Área Metropolitana do Porto da Região Norte, colocando-a no mesmo Plano das unidades NUTS II. Assim, são consideradas as seguintes regiões: Norte, Área Metropolitana do Porto, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores (RAA) e Região Autónoma da Madeira (RAM).

A diversidade gama foi calculada tomando como nível de referência espacial o todo da comunidade nacional e como critério temporal os Governos da República.

Os índices usados para calcular a diversidade alfa e gama foram os seguintes:

- O Índice de Simpson (1949) ajustado por Pielou (1969) ou índice de Gini-Simpson:

$$d_s = 1 - D = 1 - \sum_{i=1}^s \frac{n_i(n_i-1)}{N(N-1)}$$

- O Índice de Shannon (ou Shannon-Wiener ou Shannon-Weaver) (1948):

$$H' = - \sum_{i=1}^s p_i \log p_i = \sum \left(\frac{n_i}{N} \right) \log \left(\frac{n_i}{N} \right)$$

- A razão entre o número total de tipos de instituições (“espécies”) e o número total de instituições (Birnbaum, 1983).

A diversidade alfa e gama variam de 0 (dominância absoluta por uma espécie) a 1 (diversidade absoluta). Deve ser salientado que numa situação em que o número de espécies presentes é inferior ao número total de espécies possíveis e em que há uma distribuição equitativa dos elementos entre as espécies presentes, o Índice de Simpson-Gini adotado (para um número finito de espécies) gera o valor de 1, enquanto o Índice de Shannon gera um valor inferior a 1.

Os índices usados para calcular a diversidade beta foram os seguintes:

- A relação entre as diversidades gama e alfa ($\beta = \gamma / \alpha$), que indica a magnitude da diferença entre a diversidade total e a diversidade local. Varia de 0 a $+\infty$, correspondendo o valor 1 à semelhança entre o valor da diversidade na comunidade alargada ou nacional (γ) e o valor da diversidade na comunidade local ou região (α).
- O teste t de Student
- Os coeficientes de semelhança (Krebs, 1999):

$$CS = \frac{a}{a+b+c} \quad (\text{Jaccard})$$

ou

$$CS = \frac{2a}{2a+b+c} \quad (\text{Sørensen})$$

Para a análise da diversidade recorreremos a dois programas de análise:

- IBM SPSS Statistics – Statistical Package for Social Sciences, versão 22 (20....).
- DivEs – Diversidade de Espécies (Rodrigues, W.C., 2014. DivEs - Diversidade de Espécies v3.0. Software e guia do usuário, disponível em: <http://dives.ebras.bio.br>) da Associação de Entomologistas do Brasil.

4.5.4. Limitações e pressupostos

Neste estudo deparamo-nos com várias dificuldades, decorrentes da insuficiência de informação jurídica disponível sobre as Instituições, em especial no caso de instituições privadas e de estabelecimentos do Ensino Superior Concordatário.

Desde logo, é importante salientar que neste trabalho é apreciada a criação formal das instituições através de diploma legal e não a sua implementação prática. Na realidade, a consulta da legislação produzida pelos diversos Governos mostra que, no caso do Ensino Superior Público, a criação de cada instituição era seguida de um regime de instalação que, em vários casos, se prolongou mediante repetidas prorrogações legais. O resultado é a possibilidade de discrepância de vários anos, civis e letivos, entre o momento de conceção formal e o efetivo arranque das atividades letivas. No entanto, não há uniformidade no processo, havendo instituições com e sem atividade letiva efetiva durante o período de instalação. Dado o objetivo deste trabalho, essas discrepâncias temporais específicas não foram medidas. Como diploma fundador consideramos a primeira referência em diploma legal, mesmo em alguns casos, específicos e limitados, em que existe um segundo diploma que reafirma a sua criação. É o que acontece com um pequeno número de Institutos Politécnicos referidos no Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08, os quais são incluídos num outro diploma posterior (Decreto-Lei nº 513-T/79, de 26/12) que determina a criação de novas Instituições e a (re)organização do sistema. Do conjunto de instituições previstas no diploma de 1973, não encontramos qualquer documento legal que confirme a concretização da Escola de Enfermagem de Guimarães, da Escola Normal Superior de Ponta Delgada e do Instituto Universitário da Madeira, pelo que não consideramos essas entidades.

Um problema importante no caso do sector Público decorreu do modo como foi realizada a transição de instituições do Ensino Médio para o Ensino Superior. Em alguns casos, a transição de estatuto legal não foi acompanhada de efetiva inserção das instituições num ou noutro subsistema. Como tal, permaneceram com um estatuto indefinido quanto ao subsistema. Ao contrário das outras instituições, caracterizadas positivamente pela pertença a uma classe institucional, estas são caracterizadas negativamente, isto é, pela não pertença a qualquer daquelas classes, embora lhes seja reconhecido o estatuto Superior. Com a reorganização jurídica do sistema, aquela condição de natureza indefinida deixou de existir e não é mais possível de acontecer. Como se pretende fazer uma análise comparativa tendo por base um quadro de tipos de instituições comuns a todo o espectro temporal, a manutenção da “espécie” indefinida introduziria no cálculo, a partir dos anos 80, um enviesamento. Estaríamos a contar com a probabilidade de presença de instituições de um tipo impossível de existir. De modo a evitar a contabilização de uma “espécie” que na realidade se caracteriza por não ser espécie, mas de modo a não excluir instituições com existência de facto, a solução encontrada para efeito deste estudo, foi a sua inclusão atribuindo a natureza das instituições que lhes sucederam diretamente.

No caso do sector Privado, a questão do período de instalação não se colocou. Porém, surgiram dois importantes problemas: (1) na determinação dos momentos de referência para o

início e/ou extinção de estabelecimentos de Ensino Superior; (2) na determinação da natureza universitária ou politécnica de algumas instituições.

Quanto ao primeiro problema, há um conjunto de Instituições cujos diplomas de autorização da criação ou de reconhecimento do interesse público são conhecidos, mas, apesar de já não estarem em funcionamento, na revisão da legislação, através da informação disponível no sítio da DGES e no Diário da República Eletrónico, incluindo pesquisa com palavra-chave, não foi encontrado qualquer diploma que formalize o seu encerramento. A solução adotada foi a de considerar o seu encerramento no final do último ano letivo, para o qual foi encontrada a atribuição de vagas em diploma legal. Outro problema encontrado em estabelecimentos do sector Privado é a formalização expressa em diploma legal reportada a um ano civil ou letivo anterior. Esta situação ocorre sobretudo com estabelecimentos criados de forma irregular em termos legais, em meados da década de 80 e início da década de 90, do século XX. A solução adotada foi considerar o ano civil ou letivo referenciado como limiar de autorização formal.

A incerteza sobre a natureza universitária ou politécnica de algumas instituições / estabelecimentos decorreu da ausência de qualquer menção inequívoca nos diplomas legais consultados. Note-se que, além dos diplomas referenciais de criação/extinção, foram consultados muitos outros diplomas, sobretudo de autorização de cursos.

A solução encontrada para resolver os dois problemas passou por apreciar a natureza das instituições e o seu período de existência, com base nos diplomas legais com listagem de vagas para cursos das Instituições de Ensino Superior Privado. Em especial, quanto ao tempo de vida das instituições, dispondo do diploma de referência para a criação, considerou-se como referência para o encerramento o ano civil e Governo correspondente ao final do último ano letivo para o qual há atribuição de vagas. Esta solução tem a limitação de poder não corresponder ao encerramento efetivo do estabelecimento, uma vez que, apesar de não serem atribuídas vagas a partir de um dado ano letivo, podem continuar em funcionamento outros anos de um curso, mantendo-se a instituição em funcionamento ainda durante mais alguns anos até ao esgotamento dos alunos e dos cursos. No entanto, se assumirmos o interesse da diversidade em termos da oportunidade de acesso ao Ensino Superior para aquisição de competências, condição que é diferente da continuidade dos estudantes e da utilização que os diplomados possam fazer daquelas competências adquiridas, então o momento de referência deve ser aquele em se cria o acesso e não o tempo de vida posterior da instituição, no pressuposto de que os estudantes terão oportunidade de concluir o curso nessa ou noutra instituição. Também ocorreram casos de estabelecimentos que, embora tendo vagas atribuídas para cursos, essas vagas ficaram por preencher na sua totalidade, situação repetida em anos sucessivos. Logo, o intervalo de tempo entre o término da atribuição de vagas e o encerramento do estabelecimento pode ser mais curto do que no caso anterior. Uma outra situação ocorre com o encerramento dos estabelecimentos, de modo coercivo ou de modo voluntário, aqui por exemplo devido a perda da sustentabilidade financeira da instituição, sem conclusão de um ciclo de formação e com eventual encaminhamento dos estudantes para outras instituições.

Capítulo 5

Apresentação de resultados

Os dados gerados pelos três estudos que constituem o presente trabalho de investigação (análise de Programas de Governo, produção legislativa sobre o Ensino Superior no mesmo período e o perfil quantitativo e diversidade das instituições) são apresentados em seguida.

A partir dos critérios de análise, segundo a sequência histórica por Governo e por bloco governativo, e as tipologias adotadas para identificar as instituições, a apresentação é feita em três etapas.

A primeira etapa de apresentação dos resultados integra a análise dos Programas de Governo (Estudo 1), da produção legislativa sobre o Ensino Superior no mesmo período (Estudo 2), que consideramos relevante para a análise da diversidade, de modo direto ou porque estabelece condições de quadro jurídico que podem interferir na diversidade, e a variação e número de instituições no final de cada Governo ou bloco governativo (Estudo 3 – Parte 1). Nesta etapa da apresentação dos resultados, estes surgem organizados por bloco governativo.

A segunda etapa refere-se à variação e evolução do número de entidades do sistema ao longo do período histórico abrangido, por Governo e por bloco governativo, mas organizados em perfil por Sectores e, dentro destes, por Subsistemas (Estudo 3 – Parte 2).

Por fim, a terceira etapa de apresentação trata da evolução da diversidade, segundo o perfil longitudinal por Governo e por bloco governativo, mas acrescenta o parâmetro de distribuição territorial.

5.1. Análise de Programas de Governo (Estudo 1), produção legislativa (Estudo 2) e situação das Instituições de Ensino Superior (Estudo 3 – Parte 1)

A apresentação dos resultados da análise dos Programas de Governo e da legislação produzida é feita tendo por base cada bloco governativo, sem prejuízo da identificação dos detalhes selecionados no texto de cada Programa. No início de cada bloco governativo é feita uma breve contextualização política e social da época. Quanto à contabilização das entidades académicas são identificadas segundo um esquema baseado em quatro tipos: (1) Universidades e Institutos Politécnicos; (2) Pólos, no sentido de pólos em localizações geográficas distintas, excluindo pólos dentro da mesma cidade; (3) Unidades Orgânicas; e (4) Estabelecimentos Não Integrados em Universidade ou Instituto Politécnico.

5.1.1. 1968-1974 – O período final do Estado Novo - Marcelismo

Para se compreender devidamente a razão do conjunto de decisões políticas, em matéria de Educação e Ensino Superior, tomadas após a revolução de 25 de Abril de 1974, e o sentido imprimido na evolução do sistema de Ensino Superior no país, é preciso conhecer o estado e o ambiente do sistema na época que antecede a revolução política.

O período da I^a República, entre a instauração do regime republicano em 10 de Outubro de 1910 e o pronunciamento militar de 28 de Maio de 1926 que instituiu um regime ditatorial e nacionalista, ficou marcado, no campo do Ensino Superior, pela criação das Universidades do Porto e de Lisboa, em 1911, a partir, respetivamente, da Academia Politécnica do Porto e da Escola Politécnica de Lisboa (as quais tinham sido fundadas em 1837, ainda sob a monarquia) (Carvalho, 2008). Após a instauração da Ditadura, é aprovada uma nova Constituição, em 1933, iniciando-se o denominado Estado Novo que perdura até 1974. No decurso do Estado Novo e até 1968, o Governo foi liderado por António de Oliveira Salazar, Presidente do Conselho de Ministros, que manteve o controlo central do Estado. A partir de 1968, até à revolução de 1974, o novo Presidente do Conselho, Marcelo Caetano, permitiu alguma abertura a novos desafios de desenvolvimento, expressos nomeadamente na reforma do Ensino Superior promovida pelo último ministro, Veiga Simão. As mudanças mais importantes no Ensino Superior ocorrem nos primeiros e nos últimos anos do extenso período governativo entre os golpes militares de 1926 e de 1974, o Estado Novo. Nos primeiros anos, todas as Escolas Superiores existentes em meados dos anos 20 foram regulamentadas (Carvalho, 2008). Em 1930, é criada a quarta Universidade portuguesa, a Universidade Técnica de Lisboa (Carvalho, 2008).

A. Elementos de contexto político e social

No final da década de 60 e início da década de 70, do século XX, o ambiente de contestação social ao regime político em Portugal e o anseio da população de obter condições de vida comparáveis às de outros países desenvolvidos da Europa, criaram pressões e apontaram a necessidade de mudança em vários domínios da sociedade e da vida individual. Esta situação em Portugal acontecia em consonância com a evolução que ocorria em vários países europeus e nos EUA, onde o acelerado processo de industrialização e de desenvolvimento tecnológico, bem como de desenvolvimento económico, que vinham ocorrendo, desde o final da II^a Guerra Mundial, criaram mais exigências à qualificação dos profissionais e mais expectativas de progresso social.

Face à conveniência de responder e facilitar a mudança social, económica e cultural dos diversos povos, a educação foi sendo vista como uma área importante de intervenção enquanto instrumento de progresso na escala social e de redução das desigualdades. As preocupações com a expansão e com a diversificação do sistema de Ensino Superior adquiriram grande relevância, na medida em que eram condições do sistema que pareceram determinantes para acolher uma

população estudantil cada vez maior e mais diversificada nos seus interesses. Alguns organismos internacionais fizeram, nessa época, uma análise sobre a expansão dos sistemas educativos e produziram recomendações, caso do Banco Mundial, em 1971, e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE/OECD), em 1973. A adoção de cursos de curta duração e a implementação de formação vocacional pós-secundária dirigida para certas atividades profissionais foram medidas apontadas como solução para dar resposta rápida e eficaz às exigências de expansão do acesso, no sentido da democratização do Ensino Superior, e como garantia de adequação às necessidades do mercado de trabalho.

B. Análise das orientações de Governo

Para este trabalho de investigação, consideramos importante fazer uma descrição sumária do ambiente político e jurídico, com influência sobre o Ensino Superior, que existia no país, imediatamente antes da revolução de 25 de Abril de 1974, momento de referência para o trabalho. Porém, não há um Programa de Governo formal. Num discurso perante a Assembleia Nacional em 27/11/1968 (depois de tomar posse em 27/09/1968), Marcelo Caetano enunciou alguns problemas da sociedade portuguesa e algumas orientações para a intervenção governativa. Ainda assim, o Ensino Superior não consta, expressamente, daquelas declarações. Deste modo, decidimos recorrer a uma fonte complementar que pudesse revelar um pouco sobre o pensamento político e as intenções estratégicas daquele Governo. A fonte usada é o conjunto de depoimentos do ex-Presidente do Conselho de Ministros, escrito e publicado, ainda em 1974, mas já no exílio, após a deposição do Governo. Embora não se pretenda uma análise exaustiva, procedemos a uma leitura balizada pelos elementos de análise que definimos para a apreciação dos Programas de Governo.

Princípios gerais

Marcelo Caetano ascende à Presidência do Conselho de Ministros em 1968, substituindo António de Oliveira Salazar, instaurador e líder do Estado Novo desde 1933. Em termos do **enquadramento ideológico do Governo**, recorde-se que o país vivia sob um regime corporativo, desenvolvido em torno de “ideias do chamado «Estado Novo» construído nos anos 30 por intelectuais católicos a partir da doutrina social da Igreja” (Caetano, 1974, p.48)

O regime assentava numa ideia de união nacional, em torno de uma missão social. Por esta razão, repudiava as ideias de socialismo e de liberalismo, procurando um consenso entre os agentes sociais, através do “Estado Social de Direito” (Caetano, 1974, p.129). Para além da perspectiva ideológica, é notado o **balizamento da ação do Governo**, em torno de uma ideia de sujeição ao interesse coletivo nacional, especialmente evidente na descrição das orientações de política social deste Governo. A ideia de partidos não é rejeitada, mas o próprio nome do partido de apoio do Governo (“União Nacional”) é significativo da preponderância dada à ideologia, face à estrutura e funcionamento partidário, aliás notória na ilegalização de outros partidos. Ao relembrar o seu Governo, Marcelo Caetano esclarece a sua orientação ideológica ao afirmar que “Não

houve, nem podia haver, rotura com o passado próximo”, pois afinal tratava-se de “executar a Constituição vigente, largamente programática” e “conformar com as instituições por ela criadas e reguladas” (Caetano, 1974, p.47). Porém, há uma atenção colocada sobre o interesse nacional, no plano de credibilidade e da eventual necessidade de reforma das instituições. Por isso, a continuidade não é apresentada como uma simples imitação de práticas tradicionais. Isso significaria que “a continuação não pode deixar de ser adaptação, renovação, evolução (...) Daí a fórmula renovação na continuidade (...) o lema do meu Governo” (Caetano, 1974, p.47).

A importância e necessidade de reforma das instituições, nesta época, surgia, desde logo, pela contestação social emergente, “as escolas superiores se transformaram em centros de doutrinação revolucionária, infectando gravemente a juventude que havia de formar os quadros da vida económica e social portuguesa” (Caetano, 1974, p.164). Ao mesmo tempo, no início dos anos 60, “muitos jovens intelectuais católicos começaram a perguntar-se se a doutrina social da Igreja seria eficaz”, e se não se estaria perante uma “platónica tentativa de justificação moral da transigência prática com os vícios capitalistas”. Por isso, aceita que “como sucede com todas as doutrinas e com todos os ideais, a rotina quotidiana das suas instituições não conduzia integralmente aos resultados almejados e parecia até pretender-se à sua sombra preservar interesses indesejáveis” (Caetano, 1974, p.49).

Política social e económica

O regime apoiava-se numa ideia de união e salvação nacional dentro da concepção do Estado Corporativo. A identidade única do regime era apontada pelas suas circunstâncias históricas. Caetano considerava que, nos países do norte da Europa, a oposição ao Estado Liberal (de que o Estado Novo queria marcar diferença) e a melhoria da situação dos trabalhadores tinha resultado de conflitos profundos entre classes. Como descreve Caetano (1974, p.125), “Foi mérito dos primeiros socialistas – e dos primeiros católicos-sociais – mostrar que (...) não podia nem devia o Poder público alhear-se dos problemas do mundo do trabalho.” Mas, em Portugal, as condições eram distintas, pois “O facto de em Portugal a industrialização ter sido tardia fez com que não se processassem no país, como fenómenos espontâneos, as ações e reações que caracterizaram no resto da Europa a questão social” (Caetano, 1974, pp.125-126). Por isso, em Portugal “os socialistas recrutavam-se sobretudo entre os intelectuais” (Caetano, 1974, p.126). Esta é uma afirmação a que Marcelo Caetano dá bastante desenvolvimento, ao apontar o espaço académico nas instituições universitárias, como nichos onde as ideias do socialismo e do comunismo tiveram mais penetração e, daí, se disseminaram entre as forças militares e o resto da sociedade (Caetano, 1974, p.164). Ainda sobre o mérito da doutrina social adoptada em Portugal, e da diferença em relação a outras sociedades, Caetano considera que “aquilo que nos países do centro e norte da Europa foi resultado de árdua conquista do proletariado, com o apoio do sindicalismo ou do socialismo reformista, em Portugal proveio da ação do Estado e converteu-se pacificamente em direito” (Caetano, 1974, p.127).

A fórmula adoptada em termos de política social foi a do Estado Social, apresentado como “um poder político que insere nos seus fins essenciais o progresso moral, cultural e material da colectividade que, pela valorização dos indivíduos e pela repartição justa das riquezas, encurte distâncias e dignifique o trabalho” (Caetano, 1974, p.127). Esta afirmação de Marcelo Caetano é importante para ilustrar o pensamento do seu Governo, no âmbito do **desenvolvimento económico e social**: há uma utilidade das políticas sociais e económicas. E acrescenta que “embora mantendo a propriedade privada e a liberdade de iniciativa em economia de mercado, o Estado deveria intervir fortemente na vida social para corrigir as injustiças da repartição dos rendimentos” contribuindo para os trabalhadores e famílias poderem “vencer obstáculos à sua promoção e encurtar distâncias sociais” (Caetano, 1974, p.129). Com esta declaração, fica evidente outro campo da nossa análise: o **papel do Estado e das instituições**, nomeadamente enquanto afirmação da responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica. No mesmo campo de análise, a coexistência e interação dos sectores público e privado, com as suas mais-valias conjugadas, sugere uma preocupação com a promoção da participação dos dois sectores. Do ponto de vista da economia, o Governo de Marcelo Caetano acreditava nas virtudes da iniciativa privada e na conveniência de um mercado competitivo. Estas condições eram vistas como importantes para evitar que se resvasasse para um Estado burocrático, com sujeição de todos os cidadãos a um sistema de centros de decisão interligados, limitador da liberdade individual. Ao Estado caberia a criação e o aperfeiçoamento das infraestruturas e a intervenção em postos-chave empresariais, de modo a salvaguardar os interesses nacionais e a justiça na distribuição dos rendimentos. Caetano (1974) aponta a política fiscal e económica como tendo um carácter redistributivo e que assegure o balanço entre o investimento e o desenvolvimento.

Política educativa e Ensino Superior

Caetano declarou, em 1974 (p.148), que “ao assumir o Governo [em 1968, considerou] um dos pontos capitais do programa desenvolver a reforma ampla do ensino.” A intervenção no sector da educação era considerada urgente, devido a um quadro generalizado de problemas e a uma crise nesse sector. Os problemas decorriam de três causas (p.149): “a afluência de multidões para as quais são escassos os quadros docentes e exíguos os locais existentes”; a “crise educativa proveniente da perda de fé nos valores em que assentara a autoridade da família, das igrejas e da escola”; e a “contestação juvenil desencadeadora de uma onda de anarquia subversiva de toda a disciplina”. Daqueles aspectos, dois parecem ter tido especial importância no modo como o Governo marcelista encarou o Ensino Superior: a pressão no sentido da expansão do sistema; e o ambiente pré-revolucionário, de mobilização política nas instituições académicas.

Quanto à pressão para a expansão do sistema, há a percepção de que a procura é, em larga medida, utilitária. Por um lado o resultado da melhoria de vida das populações, levando a “uma aspiração mais generalizada e insistente a obter promoção social mediante a posse de diplomas de cursos e da entrada em força do sexo feminino em todas as escolas e profissões”; por outro lado, a dúvida de uma nova população escolar que “não estaria talvez sequiosa de saber,

mas pretendia obter conhecimentos e sobretudo qualificações escolares para poder com mais facilidade ganhar a vida em posições de maior relevo profissional” (Caetano, 1974, p.149). Ao mesmo tempo, há a consciência da dificuldade de resposta do sistema, face ao aumento da procura registada, pondo em causa a qualidade do ensino. Como refere, “Entrou-se no regime de improvisado: improvisavam-se salas de aula, improvisavam-se professores com um mínimo de habilitações e sem cuidar das suas qualidades morais e pedagógicas, improvisavam-se soluções através de despachos ministeriais dados sem lei ou contra a lei” (Caetano, 1974, p.150). As limitações na capacidade de resposta do sistema de Ensino Superior, expressas por Marcelo Caetano, apontam para dois tópicos da nossa análise: no campo do **valor social e económico**, a capacidade, atribuída ao Ensino Superior, de funcionar como factor de promoção do nível educativo da sociedade; no campo da **organização**, a necessidade de intervenção ao nível das condições estruturais e das condições de funcionamento pedagógico.

Quanto ao aspecto da mobilização política, Marcelo Caetano considera que nos “estabelecimentos superlotados, o ambiente era favorável à indisciplina e à levedura do fermento da contestação” e à “politização da massa escolar pelos movimentos de esquerda” (Caetano, 1974, pp.150-151).

Perante todas estas circunstâncias, impunha-se a reforma do sistema. Porém, afirma Marcelo Caetano, “Apesar da vontade reformadora do governo, (...) logo se começou a formar a oposição revolucionária à reforma. (...) as intenções reformadoras se viram atacadas da esquerda e da direita, sem o apoio dos alunos e com a hostilidade dos professores” (Caetano, 1974, p.155). A respeito da urgência de reforma do sistema educativo, o discurso de Marcelo Caetano enfatiza duas **funções do Ensino Superior**: o ensino, sobretudo em termos da melhoria da sua qualidade; o serviço à comunidade, como fica evidente pela relevância social e pela argumentação acerca das opções na distribuição geográfica das novas instituições. A propósito do ensino técnico, questionava-se a sua legitimidade social. Caetano queixa-se de que após anos de crítica ao carácter excessivamente literário do ensino, quando se procurou discutir a sua reforma surgiram críticas afirmando que tal reforma seria destinada a “sancionar e a agravar a distinção de classes, pois enquanto o filho do burguês procuraria o liceu, a escola técnica era destinada aos filhos dos operários para que operários continuassem a ser” (Caetano, 1974, pp.157-158). E defende-se afirmando que não “havia nenhum obstáculo a que o filho do operário frequentasse o liceu (como tantos faziam), nem das escolas técnicas estavam excluídos os filhos dos burgueses”, e “como o ensino técnico elementar dava acesso ao médio e este ao superior, o estudante da escola industrial podia prosseguir estudos até ser engenheiro” (Caetano, 1974, pp.157-158).

Se toda a reforma do sistema educativo foi questionada, “foi (...) no capítulo do ensino superior que a reforma provocou maior excitação no País” (Caetano, 1974, p.158). A reforma intencionada interviria em três aspetos relacionados com a **organização e evolução do sistema**: a expansão, a diversificação e a mudança nas condições organizacionais “para evitar o gigantismo ingovernável das Universidades existentes, se deveria criar novas universidades e procurar diversificar fora delas o ensino superior” (Caetano, 1974, p.158). A expansão do sistema viria a ser

concretizada pela criação de novas instituições. Um dos aspectos da expansão preconizada refere-se à localização geográfica das novas instituições. A preocupação com a dispersão é particularmente evidente no discurso acerca das instituições não universitárias, com a ideia de localizar as novas escolas normais superiores (de formação de professores) em zonas predominantemente rurais e os institutos politécnicos em áreas industriais, para responder às conveniências de oportunidade social e de resposta ao sector produtivo, e de modo a formar “técnicos médios, preparados mais rapidamente e com menos despesa que nas escolas superiores” (Caetano, 1974, p.159).

Esta declaração política, relativa a uma intenção que viria a ter expressão legislativa em 1973, é concordante com a recomendação da OCDE sobre a matéria, que foi produzida no mesmo ano. Do depoimento de Marcelo Caetano fica, ainda, evidente que a atribuição de valor social e económico ao Ensino Superior para a promoção do nível educativo das comunidades, ou, pelo menos, em termos de prestígio regional, foi reconhecido pelas regiões: “Não houve cidade de província que se não habilitasse logo a centro universitário; e, não podendo ser, a sede de outra escola superior” (Caetano, 1974, p.158). A diversificação seria concretizada por via legislativa, com a criação do ensino politécnico. O desajustamento, entre a crescente procura do Ensino Superior e a capacidade instalada de dar resposta e integrar essa procura, constituiu um elemento adicional em favor da adoção de uma solução académica diferenciada.

A reforma era apresentada como uma forma de descongestionar as Universidades, pois “a massificação da frequência das escolas destrói toda a possibilidade de formação universitária digna desse nome” e “a democratização do ensino não pode ser sinónimo de aviltamento dele” (Caetano, 1974, pp.159-160). A multiplicação das instituições superiores “justificaria depois a limitação do número de inscrições ao número fixado para cada uma de acordo com a capacidade dos seus locais de ensino e as possibilidades dos seus docentes” (Caetano, 1974, p.160). A ideia seria admitir no Ensino Superior cursos básicos de três anos, o bacharelato, “de acesso relativamente fácil, a que se seguiriam, com muito maiores exigências de recrutamento e especialização, os cursos de licenciatura e de pós-graduação, apoiados em centros de pesquisa bem apetrechados” (Caetano, 1974, p.160). Estas declarações evidenciam uma visão do Ensino Politécnico, depois reforçada pela argumentação e conteúdo da legislação, como um ensino “superior” em termos formais, mas com estatuto intelectual menos elevado do que a Universidade. Note-se que a OCDE (1973) se referia ao ensino, adotado em Portugal como Politécnico, como um ensino de curta duração, vocacional e regionalizado, que dava acesso a ciclos longos em Universidade. Esta foi uma forma de aliviar a pressão da procura sobre as Universidades.

Os elementos identificados nesta análise estão indicados no Quadro 9.

Quadro 9: Elementos de análise do conteúdo do Programa de Governo (1968-1974 – “Marcelismo”)

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Marcelismo 1968-1974 (*)
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário	✓
				1.2	Orientação ideológica	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política	✓
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade	
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓
				3.3	Credibilidade das instituições	✓
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos	
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	✓
		2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	
				3.2	Educação/formação e emprego	
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	
				1.2	Investigação (promoção e meios)	
				1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta	✓
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓
				2.3	Condições de acesso	
				2.4	Financiamento	
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	
				2.6	Condições legais / organizacionais	
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	
				2.8	Mobilidade / internacionalização	
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓
				3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais	✓
				3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação	

Nota: (*) Fonte: Caetano, M (1974). Depoimento. Rio de Janeiro. Distribuidora Record.

C. Produção legislativa

Ao período governativo final do Estado Novo, entre 1968 e 1974, correspondeu o exercício do cargo de Ministro da Educação Nacional por José Hermano Saraiva e, depois, por Veiga Simão. Apesar de as primeiras ideias sobre a criação do ensino Politécnico terem sido discutidas pelo Ministro José Hermano Saraiva (Caetano, 1974) é, precisamente, ao segundo Ministro da Educação que se associa a produção legislativa mais importante, em termos da evolução histórica do Ensino Superior na época.

Toda a atividade legislativa daquela época é submetida à Constituição Política da República Portuguesa, de 11/04/1933, com diversos aditamentos e modificações até 1971 (ver D.R. nº 198, Iª Série, de 23/08/1971). Considerando a forma da Constituição, em vigor em 1973, é notória a exiguidade do articulado em matéria de educação e a completa ausência de qualquer referência direta ao Ensino Superior. Também é evidente a submissão à autoridade do Estado como condição para o exercício da atividade científica, bem como a sujeição da educação a um

modelo moral e cívico nacional. A Constituição refere, ainda, um modelo meritocrático no acesso à educação, embora, no caso particular do Ensino Superior, tal mérito fosse em larga medida assente numa seleção muito precoce dos estudantes, com a consequente reprodução social. A Lei Constitucional, de 1933, determina que o Estado “procurará” assegurar o acesso de todos os cidadãos aos vários graus de ensino sem outra distinção que não seja pelo mérito (art.º 43º).

É importante notar que o modelo de organização do ensino pós-elementar pelo final dos anos 60 era o resultado de um edifício jurídico construído e mantido durante várias décadas.

O sistema educativo nacional estava condicionado a um conjunto de áreas e níveis de desenvolvimento definidos pela Lei nº 1941, de 11/04/1936, a qual converte o Ministério da Instrução Pública em Ministério da Educação Nacional. Nesta Lei a Base VIII refere que “na reforma do ensino prevenir-se-á a superpopulação dos liceus e Universidades pela oportuna repartição dos alunos, segundo as suas aptidões, entre o ensino liceal e o ensino técnico profissional, (...) sem prejuízo da sua função preparatória para os cursos superiores”. O mesmo diploma aponta, entre os vários planos e níveis de ensino, o Ensino Superior e o Ensino Técnico.

O Decreto nº 5029, de 05/12/1918, procedeu à organização do ensino industrial e comercial, tendo em vista habilitar, em termos técnicos, os profissionais destinados à indústria e ao comércio, bem como aqueles que estando já “nessas carreiras, entraram, sem haverem alcançado, previamente, essa preparação” (Art.º 10º). No campo do ensino técnico industrial são elencadas instituições correspondentes a vários níveis de formação, passando pelos Institutos Industriais e culminando no Instituto Superior Técnico. Este diploma é a base de suporte para a definição do Ensino Médio Comercial (por exemplo, no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, em Lisboa, no Instituto Superior de Comércio do Porto, e nos cursos de administração militar e naval, da Escola Militar e da Escola Naval) e do Ensino Médio Industrial, conforme o Decreto nº 20328, de 21/09/1931. No mesmo espírito, o Ensino Médio Agrícola é organizado através do Decreto nº 19908, de 19/06/1931. Posteriormente, a Lei nº 2025, de 19/06/1947, organiza o ensino profissional industrial e comercial e o ensino profissional agrícola, em dois graus, correspondentes a um ciclo preparatório elementar e um ciclo de formação complementar. A estes níveis acresce uma formação de nível mais elevado, específico para cada uma daquelas áreas, que dá corpo ao ensino médio industrial, ensino médio comercial e ensino médio agrícola. Este diploma é complementado pelo Decreto nº 37028 e pelo Decreto nº 37029 (este, o Estatuto do Ensino Profissional Industrial e Comercial), ambos de 25/08/1948. O Ensino Técnico Profissional é organizado pelo Decreto-Lei nº 37028, de 25/08/1948, incluindo ensino elementar e ensino complementar em três áreas: agrícola, comercial e industrial.

O “princípio da autonomia dos institutos de instrução superior” foi consignado no Decreto com força de lei de 19/08/1907 (cit. in Decreto nº 4554, de 09/07/1918). Poucos anos depois, o Governo decreta, com data de 22/03/1911, publicado em Diário do Governo de 24/03/1911, a criação de duas Universidades, no Porto e em Lisboa, que se acrescentam à Universidade de Coimbra. O Decreto nº 4554, de 09/07/1918, estabelece o “Estatuto Universitário” e declara como principal intenção da reforma “imprimir às Universidades um vigoroso impulso, fortalecê-las, dar-

lhes todas as regalias legítimas, para que em breve prazo se tornem não só verdadeiros centros de investigação científica, mas possam também cooperar na solução dos mais instantes problemas da vida nacional” (Preâmbulo do Decreto nº 4554, de 09/07/1918).

A necessidade de reorganizar e harmonizar o funcionamento das Universidades e, sobretudo, das Faculdades, desde a denominação transversal dos títulos académicos à estabilização das designações das categorias dos docentes, levou à revisão do “Estatuto da Instrução Universitária” (Decreto nº 12426, de 02/10/1926). Posteriormente, “considerando que se torna necessário adoptar para o ensino superior um conjunto de medidas que permitam uma maior eficácia da actividade docente do seu professorado e um maior rendimento de trabalho científico”, aquele estatuto é alvo de uma revisão (Decreto nº 16623, de 18/03/1929). Uma nova revisão do “estatuto da Instrução Universitária” é feita pelo Decreto nº 18707, de 02/08/1930. Para além de definir as Universidades como “centros de alta cultura e de investigação científica” (Art.º 1º), este diploma refere que “qualquer estabelecimento de ensino superior pode ser incorporado pelo Governo nas Universidades mediante parecer favorável do respectivo Senado Universitário e do Conselho Superior da Instrução Pública” (Art.º 1º), pois as Universidades, embora sendo organismos dependentes daquele Ministério “têm governo próprio” (Art.º 2º).

Sem discriminar qualquer nível de ensino, o Ministério da Educação Nacional faz publicar, em 1967, um diploma legal que abriu a possibilidade de criação de experiências-piloto em matéria de natureza pedagógica. De facto, o Decreto nº 47587, de 10/03/1967, menciona no seu preâmbulo a “necessidade de promover a gradual adaptação dos planos de estudo, programas, textos, métodos e condições de ensino aos progressos verificados nos diversos domínios do conhecimento humano e às conquistas alcançadas no campo da pedagogia”.

Em 1973, foram produzidos dois documentos de importância fundamental para o desenvolvimento posterior do Ensino Superior. No quadro de um processo de reforma do sistema educativo é produzida a Lei nº 5/73, de 25/07, a qual estabelece as bases fundamentais de organização e funcionamento do sistema educativo. Esta é a lei que, por revisões sucessivas, está na origem da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), como hoje existe.

Esta Lei determina na sua Base II que cabe ao Estado “Assegurar a todos os Portugueses o direito à educação, mediante o acesso aos vários graus de ensino e aos bens da cultura, sem outra distinção que não seja a resultante da capacidade e dos méritos de cada um”. Ao mesmo tempo torna obrigatória a educação básica generalizada “como pressuposto indispensável da observância do princípio fundamental da igualdade de oportunidades para todos”.

Se considerarmos as três funções tradicionais do Ensino Superior, produção de conhecimento (investigação), transmissão do conhecimento (ensino) e colaboração com a comunidade extra-académica (transferência do conhecimento), esta Lei, através da Base XIII inclui os três domínios. No entanto, há uma ênfase na componente “ensino”, na perspetiva da formação inicial, associada à preocupação com a preparação para o exercício profissional e a integração social dos diplomados, e na perspetiva da formação contínua e da formação cultural.

Quanto às instituições onde o Ensino Superior se realizava, a nova Lei estabelecia um sistema baseado em três tipos de instituições, “Universidades, Institutos Politécnicos, Escolas Normais Superiores”, além de um conjunto indefinido de “outros estabelecimentos equiparados” ao nível de Ensino Superior (Lei nº 5/73, Base XIII, ponto 3).

Enquanto os estabelecimentos universitários podiam conferir três graus académicos (bacharel, licenciado e doutor), os restantes estabelecimentos apenas podiam organizar cursos de bacharelato, com a duração normal de três anos. O diploma legal estabelecia que os bacharelatos seriam “...organizados de modo a proporcionarem as condições necessárias para o exercício de determinadas actividades profissionais” (Lei nº 5/73, Base XVI, ponto 1). Ao mesmo tempo, o documento estabelecia que “os estudos destinados à obtenção do grau de licenciado deverão proporcionar o aprofundamento das matérias, de modo a assegurarem uma sólida preparação científica e cultural, a par de uma formação técnica e profissional mais completa” (Lei nº 5/73, Base XVI, ponto 3). Esta é uma marca original importante para a definição do Ensino Superior Politécnico: a sua vinculação a um ensino com carácter vocacional, porque dirigido para o exercício profissional, gerador de um grau académico mais limitado no tempo e no conteúdo do que o grau de licenciado, o qual era o grau-padrão nas universidades. Na sequência daquela Lei, é produzido o Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08, o qual determina a criação de novos estabelecimentos de Ensino Superior. O preâmbulo aponta objetivos de “expansão do ensino e do desenvolvimento da sociedade” e da prestação económica, referindo um “plano de expansão e diversificação do ensino superior” tendo em vista “corresponder à necessidade de assegurar o desenvolvimento social e económico do País, que exige um número cada vez mais elevado de cientistas, técnicos e administradores de formação superior, dotados de capacidade crítica e inovadora” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08).

É interessante notar que este diploma não só se refere às condições logísticas das instituições existentes à época, mas também coloca um objetivo de “aumentar a escolaridade no ensino superior de modo a atingir-se uma taxa de 9% para o grupo etário dos 18 aos 24 anos, o que impõe a expansão e diversificação do ensino superior de curta e longa duração e de pós-graduação” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08). O mesmo documento estabelece de forma muito clara, a diferença entre tipos de instituições representativas do que virão a ser os dois subsistemas de Ensino Superior: as “Universidades”, instituições pluridisciplinares promotoras do ensino, da investigação, do serviço à comunidade e da cultura (art.º 3º); os “Institutos Politécnicos”, de ensino superior de curta duração e predominância do ensino prático, investigação aplicada, e resposta aos sectores tecnológico e dos serviços, sobretudo de carácter regional” (art.º 4º); e as “Escolas Normais Superiores”, com cursos de curta duração, direccionadas para a formação de professores e apoio à investigação pedagógica (art.º 5º).

O Quadro 10 apresenta uma síntese de diplomas legais produzidos durante este período histórico e que condicionam a diversidade do sistema de forma direta ou, pelo menos, estabelecem condições organizacionais ou funcionais com potencial influência na diversidade e diversificação do sistema.

Quadro 10: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1968-1973

Domínio	Diploma	Marcelismo 1968-1974
Bases do Sistema Educativo	Lei nº 5/73 , de 25/07 Aprova as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo	✓
Funcionamento do Sistema Educativo	Decreto-Lei nº 408/71 , de 27/09 Promulga a Lei Orgânica do Ministério da Educação Nacional	✓
Acesso ao Ensino Superior	--- --- --- --- --- --- --- --- ---	
Criação de IES (expansão / diversificação)	Decreto-Lei nº 47587 , de 10/03/1967 (*) Permite ao Ministro da Educação Nacional determinar ou autorizar a realização de experiências pedagógicas em estabelecimentos de ensino público dependentes do respectivo Ministério para além dos casos e limites em que essa realização já é possível segundo a legislação vigente	✓
	Decreto-Lei nº 307/71 , de 15/07 Aprova o estatuto legal da Universidade Católica Portuguesa	✓
	Decreto-Lei nº 522/72 , de 15/12 Cria em Lisboa, no Ministério da Educação Nacional, o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa e extingue o Instituto de Estudos Sociais	✓
	Decreto-Lei nº 402/73 , de 11/08 Cria novas Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Normais Superiores, define o regime das suas comissões instaladoras e adopta providências destinadas a assegurarem o recrutamento e a formação do pessoal necessário para o início das respectivas actividades	✓
Ensino Superior Politécnico	--- --- --- --- --- --- --- --- ---	
Ensino Superior Particular e Cooperativo	--- --- --- --- --- --- --- --- ---	
Carreiras no Ensino Superior	--- --- --- --- --- --- --- --- ---	

Notas: ☐ Diplomas com influência direta na diversidade do sistema.

(*) Anterior ao período de referência mas importante para o tema.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

Até ao início da década de 70, do século XX, o Ensino Superior em Portugal era representado, por comparação com as décadas seguintes, por um conjunto muito pequeno de instituições. Embora habitualmente associado às Universidades, incluía outras instituições.

O ensino universitário estava restrito a quatro Universidades públicas: duas em Lisboa (clássica e Técnica), uma no Porto e uma em Coimbra. As três Universidades “clássicas” estavam organizadas em Faculdades ou Escolas. A Universidade Técnica de Lisboa estava constituída em Institutos. Esta organização interna tem o seu fundamento na conceção das Universidades. As primeiras seguiam o Estatuto da Instrução Universitária, conforme o Decreto nº 18717, de 02/08/1930, em que essa organização interna estava prescrita em instituições tidas como “centros

de alta cultura e de investigação científica” (Art.º 1º). Quanto à Universidade Técnica, funcionava como o espaço formativo culminante dos percursos, hoje referenciados como vocacionais ou profissionalizantes. Os Institutos que formavam esta Universidade são indicados na Lei nº 2025, de 19/06/1947, que promulga a reforma do ensino técnico profissional.

Além das Universidades existia um pequeno conjunto de instituições não-Universitárias, mas que tinham um estatuto “Superior”, correspondendo a uma formação de alto nível em áreas específicas do conhecimento, da técnica e das artes: (1) o Conservatório Nacional, em Lisboa, criado em Diário do Governo de 17/11/1836; (2) as Escolas Superiores de Belas-Artes, de Lisboa e do Porto, criadas pela Lei nº 2043, de 10/07/1950; (3) o Instituto Nacional de Educação Física, em Lisboa, criado pelo Decreto-Lei nº 30279, de 23/01/1940; (4) a Escola Superior de Estudos Sociais e Económicos de Évora, criada em 1964 a partir do Instituto Superior de Estudos Económico-Sociais de Évora, fundado em 1961; (5) a Escola Naval, reconhecida como Ensino Superior pelo Decreto-Lei nº 41881, de 26/09/1958; e (6) a Academia Militar, reconhecida como Ensino Superior pelo Decreto-Lei nº 42151, de 12/02/1959. O estatuto especial destas instituições é evidente pela forma como são mencionadas no Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08, pelo qual o Governo determina a nova forma estrutural para o sistema de Ensino Superior em Portugal.

A Universidade Católica Portuguesa, criada em 1967, ao abrigo da Concordata com a Santa Sé, viu depois (Decreto-Lei nº 307/71, de 15/07) o seu estatuto como Universidade oficial, em paralelo com as restantes Universidades. Em 1972 é criado o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), como instituto universitário, através do Decreto-Lei nº 522/72, de 15/12. Outros Institutos e Faculdades foram sendo criados, mas integrados nas Universidades existentes (Caetano, 1974). É interessante notar que a criação do ISCTE é feita, tal como virá a ocorrer posteriormente com outras Instituições de Ensino Superior, a partir de uma instituição não Superior. De facto, pelo Decreto nº 44620, de 09/10/1962, é criado o Instituto de Estudos Sociais, entidade destinada “à investigação e ensino dos princípios informadores da política social no domínio do trabalho, da organização corporativa e da previdência” (Art.º 1º). Este Instituto é um “estabelecimento dependente do Ministério das Corporações e Previdência Social” (Art.º 1º da Portaria nº 19470, de 30/10/1972). Embora o documento fundador de várias Instituições de Ensino Superior no quadro da reforma do sistema iniciada em 1973, o Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08, apontasse a integração do ISCTE na Universidade Nova de Lisboa, tal não veio a concretizar-se, mantendo-se aquele Instituto como instituição autónoma.

A grande reforma estrutural do sistema de Ensino Superior, a realizar no espírito da Lei nº 5/73, de 25/07, que aprova as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo, é descrita pelo já mencionado Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08. Este diploma determina a criação de um conjunto de novos estabelecimentos de Ensino Superior, em acordo com a nova orgânica do Sistema que inclui “Universidades, Institutos Politécnicos, Escolas Normais Superiores e outros estabelecimentos equiparados” (Art.º 1º, nº 1). Esta reforma vai concretizar-se na sua essência, embora com outro formato em alguns aspetos e não seja um processo imediato, pois algumas destas instituições públicas entram numa fase de instalação que se prolongará por vários anos.

A situação quanto ao número de instituições, segundo os quatro Sectores contemplados neste trabalho, é apresentada no Quadro 11.

Quadro 11: *Entidades de Ensino Superior existentes no momento da revolução de Abril de 1974*

Tipologia	Universidades + Institutos Politécnicos (I, Polit. previstos Dec.-Lei nº402/73)	Pólos	Unidades Orgânicas	Estabelecimentos universitários não integrados em Universidade	Estabelecimentos Superiores não universitários	Total
Público	19	0	23	7	8	57
Militar e Policial	---	---	---	---	2	2
Concordatário	1	1	4	---	---	6
Privado	---	---	---	---	---	0
Total	20	0	27	7	9	65

5.1.2. 1974-1976 – Governos Provisórios

Governos de Iniciativa Presidencial

PMs: Adelino da Palma Carlos (Iº GovProv), Vasco Gonçalves (IIº-Vº GovProv), Pinheiro de Azevedo / Vasco Almeida e Costa (VIº GovProv)

O período político e governativo que decorreu nos dois anos após a revolução em Portugal, nomeadamente entre 16/05/1974 (data de Tomada de Posse do Iº Governo Provisório) e 23/07/1976 (data de Tomada de Posse do Iº Governo Constitucional), corresponde à vigência de Governos Provisórios de iniciativa presidencial. Trata-se de Executivos governamentais, que tiveram por missão fundamental assegurar o normal funcionamento das instituições políticas nacionais e a administração do Estado, enquanto se preparava uma reforma constitucional que enquadrasse um novo quadro legal, político e governativo para o país. A Assembleia Constituinte eleita em 1975 produziu uma nova Constituição, publicada em 10/04/1976.

A. Elementos de contexto político e social

A sucessão de seis Governos Provisórios, no espaço de pouco mais de dois anos, dos quais quatro (IIº ao Vº) foram liderados pelo mesmo Primeiro-Ministro (Vasco Gonçalves), coincide com um período de acentuado conflito social, ideológico e partidário, decorrente da tentativa de marcação de posição e acesso ao poder por parte de grupos sociais e forças políticas com visões distintas e, em alguns casos, incompatíveis, acerca do caminho a seguir após a revolução. Por exemplo, o IVº Governo Provisório surge na sequência de uma tentativa de golpe político e militar (em 11/03/1975), o que redundou numa radicalização do Governo à esquerda e início de um período de intensa ação política e social de cariz revolucionário, o Período Revolucionário Em Curso (PREC). O VIº Governo Provisório manteve-se em funções até ao final do período de transição, mas depois de um novo golpe político e militar (25/11/1975), que repôs alguma estabilidade e equilíbrio entre forças políticas e sociais no país.

Nesta época estiveram em funções dois órgãos cuja ação é importante para compreender o quadro governativo do Estado. A Junta de Salvação Nacional (JSN) foi um organismo colegial, formado por militares, decorrente e formado no próprio momento da Revolução de 25 de Abril de 1974, que assumiu várias responsabilidades: transição do poder governativo, ao assumir o poder na sequência imediata da queda do Governo (Lei nº 1/74, de 25/04); produção dos primeiros documentos legislativos em matéria de normas constitucionais e definição dos novos órgãos de soberania (Lei nº 3/74, de 14/05); e criação de uma Assembleia Constituinte (Lei nº 3/74, de 14/05) e do consequente lançamento do processo eleitoral tendo em vista a organização dessa Assembleia. Nos termos da lei, o Presidente da República foi escolhido de entre os membros daquele órgão, tendo tomado posse em 15/05/1974. O Conselho da Revolução (CR) foi um órgão de Estado, criado através da Lei nº 5/75, de 14/03, na sequência de uma tentativa de golpe político e militar (em 11/03/1975). Essa Lei extinguiu a JSN e o Conselho de Estado, transferindo poderes para o novo órgão, incluindo os poderes constituintes. O CR só foi extinto com a revisão constitucional, em 1982. A criação deste órgão ocorreu num momento de grande tensão política e social no país, em que ocorreu a instalação de um novo Governo Provisório (IVº), com o mesmo Primeiro-Ministro, mas marcado por uma forte inflexão política, com radicalização à esquerda.

Externamente, os processos de desenvolvimento industrial e económico e as mudanças sociais levam o Banco Mundial (1974) a produzir um relatório em que são preconizadas mudanças nos sistemas de educação/formação. Aspetos como a capacidade de resposta dos sistemas de Ensino Superior à crescente procura, a igualdade de oportunidades e a efetiva equidade no acesso, a discussão entre credencialização e adequação efetiva das formações às necessidades dos sectores de produção e emprego, a mobilidade social e a capacidade de conferir consciência política e social aos cidadãos fazendo-os participantes ativos no desenvolvimento do país, são aspetos debatidos naquele documento e que geram apelos à ação dos Governos nacionais.

B. Análise dos Programas de Governo

Os Governos Provisórios portugueses, no período 1974-1976, partilharam o contexto político e social, bem como estiveram condicionados, na sua ação, por um elemento de orientação estratégica e por um quadro legal comum. A orientação estratégica era a que decorria do manifesto político do movimento revoltoso: o Programa do Movimento das Forças Armadas (MFA). Os Governos Provisórios atuaram condicionados por uma dupla perspetiva de transição: (1) transição governativa entre o regime deposto e um novo quadro constitucional, que foi elaborado ao abrigo do regime democrático saído da revolução de 25 de Abril de 1974; (2) transição ideológica, a qual, embora não expressa no documento orientador fundamental, se manifestou no discurso de alguns Governos como sendo de transição para o socialismo.

Nestas circunstâncias, apesar da efervescência e volubilidade social da época, existem pontos comuns aos seis Governos Provisórios, o que permite analisá-los como um bloco político.

Princípios gerais

Os Governos Provisórios foram, *a priori*, condicionados na sua ação pela legislação que criou esta figura de Governo. É interessante notar que o Programa do Iº Governo Provisório ficou condicionado às linhas programáticas de orientação da ação governativa definidas pela JSN (Decreto-Lei nº 203/74, de 15/05/1974), que as fez publicar no documento de nomeação legal do Iº Governo Provisório. Apesar de esse Governo ter tomado posse em 16/05/1974, é com a Lei nº 5/74, de 12/07 (lei constitucional), que fica juridicamente estabelecido o vínculo com o MFA: “Os Ministros do Governo Provisório definirão em conselho as linhas gerais de orientação governamental, em execução do Programa do Movimento das Forças Armadas” (art.º 3º).

Aquela vinculação dos Governos Provisórios tem efeitos em dois planos da nossa análise: no plano ideológico e no balizamento da acção governativa. Do ponto de vista do **enquadramento ideológico**, todos os Governos Provisórios fazem referência ao “Programa do MFA” (EME, 1975) como documento fundamental, orientador da decisão e ação política, e que dá corpo ao Programa estabelecido no diploma legal que instituiu o Iº Governo Provisório. Este é um documento que perspetiva uma renovação política e social para o país, uma “via progressista” (PG-IIIºGProv, p.7). O Programa do MFA condiciona a ação política à aprovação de uma nova Constituição que enquadre as “grandes reformas de fundo” para o país. O documento condiciona os Governos Provisórios, em termos de filosofia política, ao estabelecer que este Governo (na realidade: Governos) deve lançar os fundamentos de “Uma nova política económica, posta ao serviço do Povo português, em particular das camadas da população até aqui mais desfavorecidas” e de “Uma nova política social que, em todos os domínios, terá essencialmente como objectivo a defesa dos interesses das classes trabalhadoras e o aumento progressivo, mas acelerado, da qualidade de vida de todos os Portugueses” (Programa do MFA, EME, p.3).

Quatro Governos Provisórios (Iº, IIº, Vº e VIº) fazem uma declaração expressa do seu posicionamento apartidário. O carácter de isenção partidária do Iº Governo Provisório é evidente na afirmação: “Os governantes devem ser exemplo transparente de isenção (...) o Governo provisório não poderá consentir manobras que visem impor-lhe uma tutela extremista de qualquer tipo” (PG-IºGProv, p.1). Porém, a recusa de uma vinculação partidária não significa uma recusa ideológica. O carácter revolucionário e de transição política e social da época está marcada no posicionamento ideológico expresso em alguns Programas de Governo (IIIº, IVº, Vº e VIº).

Ainda no campo ideológico, verificam-se mudanças do discurso político ao longo dos dois anos de Governos Provisórios. O Iº Governo Provisório está vinculado, desde o início, às linhas de orientação do Programa do MFA. O IIº Governo Provisório reitera a intenção de adoção plena daquele documento orientador como base da ação governativa. Porém, o IIIº Governo Provisório declara que aquela posição foi inconsequente, face ao movimento social desencadeado pela Revolução e às suas expectativas, com “hesitações, dúvidas e incertezas” na ação política que inviabilizaram a adoção de reformas económicas e o risco de “não se atingirem os objectivos fundamentais da Revolução do 25 de Abril” (PG-IIIºGProv, pp.7-8). Por isso, e embora em respeito pelas orientações do MFA, o Programa do IIIº Governo Provisório procura acentuar uma nova

posição mais assertiva quanto à “orientação socializante” do programa revolucionário, mas sem deixar de mencionar uma “via portuguesa para a democracia” (PG-IIIºGProv, p.10). O discurso revolucionário e a orientação político-partidária mais à esquerda no espectro político acentuam-se a partir do IVº e, sobretudo, no Vº Governo Provisório, em nome da “firme defesa das conquistas revolucionárias, quer contra a vasta movimentação reacionária (...), quer contra tentativas de desestabilização do processo revolucionário português por formas capitalista de tipo social-democrata “ e afirma que “sendo um Governo não partidário, (...) [há uma] identificação da sua linha de acção com as opções e directivas revolucionárias e patrióticas formuladas pelo Movimento das Forças Armadas” (PG-VºGProv, p.2). Com o VIº Governo Provisório, o discurso ideológico é novamente amenizado e adopta uma forma mais próxima do discurso apontado ao IIIº Governo Provisório. No entanto, a propósito das políticas económicas, partilha com o Vº Governo Provisório o discurso de “criação de condições para uma economia (...) orientada eficazmente para a transição para o socialismo” (PG-VºGProv, p.3; PG-VIºGProv, p.9).

A condição de Governo Provisório e dos limites de decisão política associada (o **balizamento da sua ação**) está perfeitamente assumida nos Programas de todos aqueles Governos. Todos se referem à limitação do âmbito e da ação política, em alguns casos reforçada pela sujeição ao interesse coletivo nacional como elemento balizador da sua ação (IIIº e Vº). O Programa do Vº Governo Provisório é assertivo na afirmação de que a reflexão política está feita “quer pelo Conselho Superior da Revolução quer pela Assembleia do Movimento das Forças Armadas e representam reais e efectivas conquistas das classes trabalhadoras a que importa dar execução urgente” (PG-VºGProv, p.3).

No campo dos **interesses nacionais** que orientam a ação dos Governos, neste período de transição há uma concordância quase geral sobre aspetos do modelo de sociedade desejado e de reforma do funcionamento das instituições. No leque de argumentos de ação política são recorrentes vários tópicos. A democratização da sociedade é abertamente expressa por diversos Governos (Iº, IIIº, Vº e VIº), embora seja inerente ao Programa do MFA. Encontram-se afirmações como: “O objectivo geral (...) é avançar realisticamente no caminho da construção de democracia e do socialismo” (PG-VIºGProv p.6) e como “subordinação dos objectivos de crescimento económico às exigências da construção de uma «sociedade mais igualitária e mais justa»” (PG-IIIºGProv, p.11). A intenção de melhoria da qualidade de vida da população é afirmada por vários destes Governos (Iº, IIº, Vº e VIº), mas faz parte da missão que lhes foi atribuída, conforme enunciado no Programa do MFA sobre política social. A necessidade de reforçar a credibilidade das instituições nacionais é matéria sensível, a que se referem diretamente dois Programas (IIº e IIIº). É manifestada a importância de impor uma “séria moralização da vida nacional, como condição básica para a tomada de medidas que a actual situação económica e social do País exige, para o prestígio das instituições públicas, que deverão dispor de um crédito de confiança perante o País” (PG-IIºGProv, pp.9-10). Por fim, inerente às transformações políticas, sociais e económicas, há um sentido de reforma das instituições e das políticas nacionais (Iº, IIº, IIIº e Vº). Um aspecto interessante quanto à credibilidade das instituições políticas, que corresponde a um

momento anterior à radicalização do discurso político e ao carácter não partidário do Governo, ocorre na proposta do IIIº Governo Provisório, preocupado, quer com os “grupos económicos e políticos” que resistem e “recusem a democratização da sociedade portuguesa”, quer com “os grupos anarquizantes instalados no seio dos próprios trabalhadores” e “as tendências demagógicas ou ultra-esquerdistas que se têm revelado e que têm constituído causas de instabilidade e perda de confiança por parte de sectores da iniciativa privada” (PG-IIIºGProv, p.12).

Política social e económica

As linhas gerais de posicionamento ideológico dos Governos Provisórios conduzem, e têm uma ilustração muito particular, nas orientações estratégicas de política social e económica. O diploma legal que define as orientações de ação para o Iº Governo Provisório e o vincula enquanto Programa de Governo (Dec.-Lei nº 203/74, de 15/05), estabelece os sectores social e económico como áreas-chave de concretização da renovação política e social pretendida para o país. O Programa do IIIº Governo é especialmente claro neste domínio. Nele nota-se o que é sintetizado como uma “subordinação dos objectivos de crescimento económico às exigências da construção de uma «sociedade mais igualitária e mais justa»” (PG-IIIºGProv, p.11). Para alcançar os desígnios do Programa do MFA, encontra-se neste período, e sobretudo em discursos mais revolucionários, a ideia de “economia planificada, (...) orientada eficazmente na transição para o socialismo” (PG-VºGProv, p.9). Ao mesmo tempo, há uma expressão da necessidade de envolvimento de todos os sectores da sociedade para se conseguirem ganhos na reforma da sociedade portuguesa, considerando que “o que está em causa não é somente um “problema económico”, mas sobretudo um “problema político-social” (PG-VºGProv, p.20).

A partir das declarações de enquadramento político dos Governos provisórios, realça-se o **papel do Estado**, em matéria de política social e económica. Vários Programas de Governo (Iº, IIº, IIIº, Vº e VIº) apontam a responsabilidade do Estado como elemento aglutinador e orientador da ação dos diversos agentes sociais, políticos e económicos. Ao Estado compete, também, assegurar os “equipamentos colectivos de natureza económica, social e educativa” (PG-IºGProv, p.3) e aumentar “o nível de investimento (...) para dinamizar a actividade económica e assegurar as condições necessárias ao crescimento económico” (PG-IIIºGProv, p.28). Ao mesmo tempo, é reconhecido o papel do sector privado e do sector cooperativo, para o desenvolvimento económico e social (Iº, IIº, IIIº, Vº e VIº GProvs). No contexto de “construção do socialismo em Portugal” (PG-VºGProv, p.3) são reconhecidos os “legítimos interesses da iniciativa privada” (PG-IºGProv, p.3), e o investimento privado é valorizado, na medida em que são reconhecidas as potencialidades da iniciativa privada para o “esforço de reconstrução nacional”, de “modernização da economia” e de “progresso da sociedade portuguesa” (PG-IIºGProv, p.13). A intervenção privada no sistema económico e produtivo é aceite por ser utilitária e um elemento complementar à ação central do Estado, “no integral respeito pelos superiores interesses nacionais” (PG-IIºGProv, p.10). Há um apelo ao envolvimento dos sectores e agentes sociais, num processo de reforma da sociedade e o sector cooperativo é reconhecido como especialmente importante, sendo entendido que “o

cooperativismo não poderá ser encarado como um sistema sócio-económico independente, mas sim como uma forma extremamente importante de organização, a integrar nos planos mais gerais de desenvolvimento, quer a nível nacional, quer sectorial e regional” (PG-VºGProv, p.19).

Considerando as orientações estratégicas de política social e económica, estas políticas sectoriais adquirem uma grande importância como elementos determinantes do **desenvolvimento económico e social**. Por outras palavras, há uma perspetiva utilitarista evidente daquelas políticas (Iº, IIº, IIIº e Vº GProvs), tendo em vista “acelerar o progresso económico-social, melhorar as condições de vida do Povo português e aproximá-lo dos níveis dos outros povos da Europa” (PG-IIºGProv, p.10). O discurso social destes Programas de Governo é evidente na ênfase dada à melhoria da qualidade de vida da população, em especial aos grupos socialmente mais desfavorecidos (PG-IIIºGProv).

Do ponto de vista fiscal e da repartição do rendimento, há uma preocupação redistributiva, embora modulada pelo mau estado das finanças públicas e pelas exigências de preparar o futuro pelo desenvolvimento (PG-IIIºGProv). A perspetiva é pragmática: num país economicamente deprimido, fortemente dependente das políticas dos países parceiros económicos e na eminência de uma séria crise financeira internacional, não seria possível dar mais aos trabalhadores sem pôr em risco os investimentos. Havia uma noção de limitações financeiras do Estado, que já havia sido invocada no depoimento de Marcelo Caetano. A argumentação política, em matéria de intervenção na economia, no início do IIº Governo Provisório, declarava não ser possível mais do que um plano de contingência para resolver os problemas económicos e sociais da época. O fortalecimento do sector público surgia como garantia da reconstrução do Estado (PG-IIIºGProv). O reconhecimento das limitações financeiras do Estado (e a perda de confiança do sector privado, que justifica o discurso de apelo ao investimento privado e à ação do sector cooperativo) obrigam a realizar ajustes na forma de realizar as políticas sociais e económicas. Neste contexto, é apontada a importância de bens e serviços básicos como é o caso de criar “condições para facilitar o acesso à educação, nomeadamente à escolaridade obrigatória” (PG-IIIºGProv, p.50).

Política educativa e Ensino Superior

As orientações políticas e propostas de ação dos Governos Provisórios, em matéria de educação, parecem ser condicionadas por três fatores: (1) o carácter temporal limitado do Governo Provisório, até ao estabelecimento de um novo quadro constitucional e de estabilidade governativa; (2) o carácter político da transição entre modelos de governação e organização da sociedade; e (3) a preocupação de identificar problemas e de estabelecer prioridades nas áreas social e económica.

Apenas três dos seis Governos Provisórios (Iº, IIIº e Vº) fazem referência expressa ao sector da Educação. Destes, apenas dois apresentam declarações diretas ao Ensino Superior (IIIº e Vº), embora noutro caso haja uma referência, limitada, à investigação (Iº). No plano das **funções atribuídas ao Ensino Superior**, os Programas de Governo que abordam este nível educativo, enfatizam os aspectos do ensino e formação (IIIº e Vº). São valorizados aspectos como a melhoria

da qualidade do ensino (PG-IIIºGProv) ou a uniformização de critérios e garantia de seriedade dos processos de avaliação (PG-VºGProv). A investigação é abordada por três Governos (Iº, IIIº e Vº). Em particular, é afirmada a necessidade de definição de uma política nacional de investigação (PG-IºGProv), a criação de uma entidade de gestão da investigação científica e tecnológica (PG-VºGProv), e a necessidade de eficiência e qualidade da pesquisa científica (PG-IIIºGProv). Outro aspeto neste domínio é a conveniência de “aproveitar em toda a dimensão a abertura de relações políticas e culturais com países (...) e bem assim com a UNESCO e outras organizações internacionais”; e, também, o cuidado que deve ser posto de modo a que “toda a actividade que vem sendo desenvolvida deverá organizar-se com vista a racionalizar e moralizar a utilização dos dinheiros públicos” (PG-IIIºGProv, p.144). Apesar do valor social atribuído à educação, apenas o IIIº Governo Provisório incluiu expressamente um tópico programático reservado às “medidas tendentes à integração da Universidade na sociedade” (PG-IIIºGProv, p.142). O Programa de Governo apontava três ações: (1) a “criação do serviço cívico estudantil”, (2) “inventariar as possibilidades de colaboração da Universidade na resolução de problemas nacionais e as formas de apoio técnico e científico que esta poderá prestar aos serviços públicos” e o (3) “fomento da organização de cursos de reciclagem e de extensão universitária” (PG-IIIºGProv, pp.142-143).

A educação, no seu todo, é assumida como componente do processo e elemento determinante para o êxito da reforma da sociedade portuguesa. O **valor social e económico** da educação em geral (e do Ensino Superior e investigação, de modo particular) é apontado por três Governos Provisórios (Iº, IIIº e Vº) como elemento promotor da democracia e da cultura democrática. Também, aqui, o discurso político está marcado pela radicalização ideológica dos Governos. O Iº Governo Provisório refere a importância do “desenvolvimento da reforma educativa, tendo em conta o papel da educação na criação de uma consciência nacional genuinamente democrática, e a necessidade da inserção da escola na problemática da sociedade portuguesa” (PG-IºGProv, p.6). O IIIº Governo Provisório adota um discurso mais enquadrado na retórica progressista geral do documento, ao afirmar a importância da educação como “meio de transição para uma nova sociedade e um novo humanismo” e a necessidade “de inserção da escola ao serviço das necessidades do povo português, de transformações de mentalidades e reconversão de processos” (PG-IIIºGProv, p.137). O Vº Governo Provisório refere mesmo o contributo para uma “revolução cultural”, um movimento pelo qual “espera o Vº Governo estabelecer as bases de uma reforma democrática da escola, que a purifique do elitismo do passado e a coloque decisivamente ao serviço da democratização de sociedade portuguesa e da renovação das estruturas culturais num sentido progressista” (PG-VºGProv, p.6). O contributo do Ensino Superior, para a promoção do nível educativo da sociedade, é apontado por dois Governos, em aspetos como: a “criação de um sistema nacional de educação permanente” (Iº GProv, p.6); e a “rendibilidade do aparelho escolar no sentido de formar os especialistas capazes nos campos da tecnologia e da gestão” (IIIº GProv, p.137). Ao mesmo tempo, o contributo do Ensino Superior para a promoção da formação contínua dos profissionais, é expressa pelos mesmos Governos: a formação dos professores de todos os graus de ensino, e cujo estatuto

profissional o Governo pretendia rever (Iº GProv); e a formação de pessoal docente, mediante o “fomento de centros ou institutos anexos às Faculdades orientados para cursos de pós-graduação” (IIIº GProv, p.144).

O campo da **organização e evolução do Ensino Superior** é, dos três que definimos, o que recebe uma atenção mais detalhada nos Programas dos Governos Provisórios, sobretudo no IIIº e no Vº. A expansão da oferta é abordada nos Programas de dois Governos Provisórios (IIIº e Vº) que mencionam a intenção de criar novas instituições: uma Universidade Aberta e novos cursos de formação de paramédicos (atuais Tecnologias da Saúde). Note-se que as escolas de formação de paramédicos não estavam integradas no Ensino Superior (tal só acontecerá com a sua integração no Ensino Superior Politécnico, em 1993). O IIIº Governo Provisório manifesta, também, a intenção de criar uma “escola de jornalismo” e um “instituto nacional de pedagogia” e pretende a “integração no ensino superior dos institutos industriais e comerciais no sentido de abrir a Universidade a mais amplas camadas da população” (PG-IIIºGProv, p.143). Também o Vº Governo Provisório pretende a reestruturação do ensino médio e do ensino agrícola. A expansão preconizada por estes Governos seria baseada na criação de novas instituições e na integração de cursos médios no Ensino Superior, provocando a diversificação da oferta de cursos. Contudo, o sistema é mantido centrado na Universidade. Ligada à expansão e à diversificação, o Programa do IIIº Governo Provisório dá atenção à distribuição geográfica do Ensino Superior. Sobre isto é declarada a intenção de proceder à “ampliação da rede de centros regionais de ensino superior que constituam canais de acesso das populações regionais ao ensino pós-secundário, que funcionem como pólos de desenvolvimento regional e de fixação de *élites* culturais, técnicas e científicas” (PG-IIIºGProv, p.143). À expansão e diversificação associa-se a questão do acesso.

O acesso ao Ensino Superior é um tópico importante no elenco das intenções expressas nos Programas de Governo desta época. Nos Programas do IIIº e do Vº Governos Provisórios, o acesso é apresentado como um elemento de concretização do processo democrático. Sobre isto, o IIIº Governo Provisório declara, entre os fins a atingir em matéria de política de educação, uma abertura “aos elementos de todas as classes à medida que a própria evolução social e escolar o permitir; cada qual deve chegar até onde lhe facultem as suas capacidades pessoais” e, ao mesmo tempo, “deve evitar-se o afluxo indiscriminado de quem não tem tais capacidades para seguir o ensino ou não está preparado” (PG-IIIºGProv, p.138). Dentro das “medidas tendentes à democratização do acesso”, inclui-se a proposta de “revisão da legislação relativa aos exames *ad hoc* no sentido de os converter (...) numa via realmente alternativa de acesso ao ensino superior” (PG-IIIºGProv, p.142). O Vº Governo considera que, tendo em conta a criação de “condições de acesso ao ensino superior por parte dos trabalhadores e dos jovens provenientes das classes trabalhadoras” se torna útil instituir um “ano de orientação”, “de alto valor pedagógico para os estudantes candidatos ao ensino superior”, o que “permitirá uma saída útil para os jovens candidatos ao ensino superior, enquanto não se criam as condições para um conveniente planeamento dos recursos humanos e não se lançam novas estruturas e tipos de ensino no âmbito do ensino secundário e do ensino superior” (PG-VºGProv, p.26). Assim, os Programas do

IIIº e do Vº Governos Provisórios incluem algumas considerações sobre a importância de se proceder a uma análise das condições estruturais e recursos das instituições de Ensino Superior, bem como do sistema de apoio social. Esta intervenção é apresentada como fundamental para se melhorar a capacidade de estabelecer orientações políticas para o sistema, e gerir aquelas instituições. Por fim, há uma preocupação com as carreiras e estatuto profissional dos docentes, de "todos os graus de ensino" (PG-IºGP, p.6). No caso particular do Ensino Superior, isto projecta-se em vários domínios (PG-IIIºGP; PG-VºGP): na interligação entre as carreiras docente e de investigação; revisão do estatuto do pessoal docente quanto a regime de trabalho e níveis de remuneração; valorização académica e profissional dos docentes, articulando o sistema de promoção na carreira com todo o trabalho científico e pedagógico.

O contexto revolucionário da época e o desvio ideológico mais radicalizado no sentido revolucionário, do Vº Governo Provisório, também têm expressão nas declarações produzidas. Entre os objectivos a atingir, pretendia-se "criar uma consciência revolucionária entre os docentes com a instauração de um espírito de plena dedicação a todas as tarefas integradas na missão da universidade" (PG-VºGProv, p.27). O Programa do IIº Governo Provisório inclui um tópico sobre mobilidade, que trinta anos mais tarde, com o Processo de Bolonha, recebeu plena valorização:

Promoção de cooperação entre escolas no sentido de coordenar os planos de estudo, permitindo o intercâmbio de professores ou dos alunos, a utilização de formas de reprodução dos cursos de uma escola noutra e a criação de núcleos docentes que apoiem várias escolas em relação a um certo grupo de disciplinas. (PG-IIºGProv, p.144)

Os elementos identificados nestes Programas de Governo estão indicados no Quadro 12.

C. Produção legislativa

Logo nos primeiros três meses após a revolução foram produzidos alguns diplomas legais que determinaram e balizaram a ação governativa nos dois anos seguintes, até à aprovação de uma nova lei constitucional e à tomada de posse de um Governo democraticamente eleito.

O Governo de Marcelo Caetano, anterior à Revolução de 1974, havia tentado proceder a uma abertura política e a uma mudança estrutural no Ensino Superior. A reforma anunciada foi apenas iniciada mas não concretizada. Em matéria de Ensino Superior, os Governos Provisórios adotaram uma atitude revolucionária, notória em iniciativas legislativas de grande impacto simbólico. A reforma efectuada mudou, por via jurídica, a estrutura do sistema. Uma área importante de intervenção consistiu na conversão de instituições de ensino médio, em Ensino Superior, mediante legislação produzida pela Ministério com a tutela do Ensino Superior. Este processo foi iniciado pelo IIIº Governo Provisório.

Quadro 12: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos Governos Provisórios*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Gov. Provisórios					
						I	II	III	IV	V	VI
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário	✓	✓			✓	✓
				1.2	Orientação ideológica	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política	✓	✓	✓		✓	✓
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional			✓		✓	
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade	✓		✓		✓	✓
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓	✓	✓		✓	✓
				3.3	Credibilidade das instituições		✓				
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓	✓	✓		✓	
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Pol.social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Resp. do Estado na orientação política e ideológica	✓	✓	✓		✓	✓
				1.2	Invest.o em estruturas e equipamentos colectivos	✓		✓			
				1.3	Promoção da partic. colectiva (privada / cooperativa)	✓	✓	✓		✓	✓
		2	Desenvolvimento econ. e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓	✓		✓	
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional						
		3	Educação e des. Econ. e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva						
				3.2	Educação/formação e emprego			✓			
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)			✓		✓	
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓		✓		✓	
				1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social)			✓			
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta			✓		✓	
				2.2	Diversificação / diferenciação			✓		✓	
				2.3	Condições de acesso			✓		✓	
				2.4	Financiamento						
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)						
				2.6	Condições legais / organizacionais			✓		✓	
				2.7	Condições de org. dos cursos (ped. / estrutural)						
				2.8	Mobilidade / internacionalização						
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	✓		✓		✓	
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓		✓		✓	
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓		✓			
				3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais	✓		✓			
				3.4	Utilitarismo social / económico da educ. / formação						

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 830/74, de 31/12, é uma peça jurídica interessante para ilustrar a motivação e o posicionamento político subjacente a esta reforma. É afirmado que “A democratização do ensino exige uma remodelação das actuais estruturas escolares que são reflexo de uma situação hierarquizada, antidemocrática e imobilista”. E como exemplo dessa situação é apresentado o caso das instituições do Ensino Médio, “em que a uma população escolar, de um modo geral oriunda de classes menos favorecidas do que as que entram na Universidade, era ministrado um ensino intencionalmente destinado a manter os seus diplomados durante a vida profissional numa situação de desvantagem ou subalternidade” relativamente aos diplomados das instituições Superiores universitárias. Por isso, é considerado que não bastam “modificações de designação nem ter como modelo as actuais escolas superiores, que em muitos aspectos estão longe de corresponder aos interesses do País”, mas é exigida uma reconversão integrada “num processo democrático e evolutivo das estruturas do ensino em Portugal, que estará necessariamente ligado a toda uma transformação da sociedade portuguesa” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 830/74, de 31/12). Este diploma legal procedeu à transformação dos Institutos Industriais em Institutos Superiores de Engenharia, com estatuto de escolas universitárias.

Também é estabelecida a possibilidade da sua incorporação nas Universidades, por acordo de ambas as partes. Na qualidade de escolas universitárias, estas instituições adquirem a capacidade de conferir os graus de bacharelato, licenciatura e doutoramento. A relevância social e económica da formação académica, sobretudo num contexto de grande preocupação com o desemprego e o atraso económico do país, é realçada naquele diploma: pretende-se que “os cursos de bacharelato assegurem uma formação profissional que permita desde logo aos alunos entrarem com confiança no mundo do trabalho”, enquanto das licenciaturas se espera “que sejam altamente especializadas e sirvam para formar os técnicos de alto nível de que o País necessita” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 830/74, de 31/12).

Sob a vigência do IVº Governo Provisório, prossegue a conversão legal de instituições. O preâmbulo do Decreto-Lei nº 313/75, de 26/06, reitera as preocupações com a democratização do sistema educativo e com a adequação das formações académicas às reais necessidades do mercado de trabalho e do desenvolvimento económico do país. Enquanto não se estabelecia a integração definitiva dos institutos comerciais no sistema do Ensino Superior, este diploma legal procedeu à equiparação dos diplomados dos institutos comerciais a bacharéis e colocou as instituições na dependência da Direcção-Geral do Ensino Superior. No mesmo sentido, o Decreto-Lei nº 316/76, de 29/04, produzido pelo VIº Governo Provisório, integrou as escolas de regentes agrícolas sob a tutela da Direcção-Geral do Ensino Superior. Também neste caso, os diplomados foram equiparados a bacharéis. O Decreto-Lei nº 327/76, de 06/05, do VIº Governo Provisório, procedeu à conversão dos institutos comerciais em Institutos Superiores de Contabilidade e Administração. Tal como havia sido feito com os Institutos Superiores de Engenharia, em 1974, foi atribuído estatuto de escolas universitárias, a capacidade de conferir os graus de bacharelato, licenciatura e doutoramento e a possibilidade de incorporação nas Universidades.

O último diploma legal, sobre aspectos de composição e diversidade sistémica do Ensino Superior é promulgado em Julho de 1976, no final do mandato do VIº Governo Provisório, tendo sido publicado já após a Tomada de Posse do Iº Governo Constitucional. O Decreto-Lei nº 649/76, de 31/07, introduziu alterações ao Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08, do governo Marcelista, e através do qual haviam sido criadas (colocadas em regime de instalação) diversas instituições universitárias e politécnicas. Tomando em consideração o processo de desenvolvimento dos estabelecimentos criados ao longo dos três anos anteriores e a “necessidade de criar estruturas que facilitem a transição para o regime normal de gestão democrática” o diploma refere, no seu preâmbulo, a necessidade de estabelecer “normas que enformem a ideia de fundo de que todas as escolas superiores portuguesas, incluídas ou não em Universidades, se encontram no mesmo plano, integrando-se num conjunto único que é a Universidade portuguesa”. O mesmo diploma deixa em aberto a transformação das “escolas de regentes agrícolas, tornadas dependentes da Direcção-Geral do Ensino Superior e onde se prevê que venham a funcionar cursos superiores” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 649/76, de 31/07). Assim, é atribuída personalidade jurídica aos novos estabelecimentos. É também consignado que os institutos politécnicos podem atribuir os

graus de licenciatura e doutoramento, embora, neste último caso, as provas tenham de ser sempre organizadas em colaboração com uma Universidade ou instituto universitário

Proposto pelo IIIº Governo Provisório, em termos legislativos, seria o IVº Governo Provisório, liderado pelo mesmo Primeiro-Ministro, a concretizar a criação do “Serviço Cívico Estudantil” (Decreto-Lei nº 270/75, de 14/05). Esta figura era um ano complementar ao ensino básico e secundário que, até à criação do Ano Propedêutico, em 1977, perfazia onze anos de escolaridade antes do ingresso no Ensino Superior. Conforme descrito pelo diploma legal que o instituiu, o “Serviço Cívico Estudantil” inseria-se num “programa global de reconstrução do país”, sendo “a definição e escolha dos postos e tarefas a ocupar (...) sempre orientadas no sentido de não só evitar qualquer abaixamento na oferta de emprego, como ainda de incentivar (...) a criação de novos postos de trabalho”. O elenco de objectivos traçados centra-se num processo de reforma cultural: (1) levar os jovens a conhecer a realidade social e económica do país; (2) despertar a “vocação e interesse por vias profissionais de mais imediato proveito para a comunidade”; (3) reorientar o “conteúdo e prática do ensino”, e o próprio trabalho académico no sentido da sua integração, e contributo para a concretização de um projeto de sociedade.

É sob a vigência do IVº Governo Provisório, em pleno PREC, e acentuação do discurso revolucionário e socializante, que é produzido um diploma legal que estabelece as “Bases programáticas para a reforma do Ensino Superior”, o Decreto-Lei nº 363/75, de 11/07. Sem o declarar expressamente, este diploma legal vem reformular as disposições sobre o Ensino Superior que constavam na Lei nº 5/73, de reforma do sistema educativo. O preâmbulo do diploma revela o espírito ideológico dominante na época: “À medida, porém, que o povo português vai avançando na via do socialismo, faz-se sentir uma maior necessidade de *contrôle* democrático sobre todo o sistema de produção material e cultural, de modo a fazê-lo funcionar harmonicamente ao serviço da revolução socialista”. Trata-se de introduzir um “sistema de gestão socialista da escola” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 363/75, de 11/07). Neste discurso há algumas *nuances* acerca do acesso e participação de estudantes oriundos das “classes trabalhadoras”. Primeiro, o princípio de democratização não pode ficar-se por uma “igualdade formal de oportunidades” mas exige medidas a montante, de contexto e apoio social, que facilitem essa mesma participação. Segundo, a Universidade é um instrumento de revolução cultural e de reforma social, pelo que ela tem de ser socialmente útil, em nome de um projeto político nacional. Não há mais lugar a uma Universidade de elite, de promoção individual e afastada dos processos produtivos da sociedade. A participação, “nos centros de decisão dos estabelecimentos de ensino superior”, apresenta-se como uma forma de garantir a “integração da política pedagógica, cultural e científica destes estabelecimentos num projecto revolucionário para o País”. Terceiro, não deverá haver apenas um ajustamento das condições de acesso dos estudantes, mas a própria Universidade tem de repensar a sua organização e ajustar-se de modo a ser diretamente útil aos cidadãos. É declarado que “o progresso económico, social e cultural das classes trabalhadoras (...) seja o primeiro objectivo da política universitária”, e que haja uma ligação às atividades produtivas do país. Os objetivos do Ensino Superior (Base I) são definidos dentro da reforma

política do país. No plano do acesso (Base III), realçam-se três tópicos: (1) a criação de um ano preparatório para frequência do Ensino Superior, propedêutico, aparentemente no espírito da melhor preparação dos jovens oriundos das “classes trabalhadoras”; (2) a criação de um ano de serviço cívico, de integração e conhecimento da realidade social; e (3) a possibilidade de limitação do acesso, quando o exigir a salvaguarda da qualidade mínima do ensino ou quando isso for aconselhado pela previsão das necessidades do País.

A criação formal do “serviço cívico” ocorreu dois meses antes da publicação destas bases programáticas, mas a sua preocupação com a implementação ainda faz parte do Programa do Vº Governo Provisório. Quanto às atividades da Universidade (Base V), é dado um especial relevo à relevância social e à função de serviço à comunidade, tendo em vista o “desenvolvimento económico, social e cultural do País”. Um detalhe de grande relevância é a menção expressa “podendo a prestação de serviços ser remunerada e dar origem a receitas próprias da escola” (Base V do Decreto-Lei nº 363/75, de 11/07). Relativamente ao governo das Universidades (Base II do Decreto-Lei nº 363/75, de 11/07), a inovação é colocada na participação de outros elementos e entidades da sociedade (que poderemos descrever como *stakeholders* externos à luz da perspetiva atual), que garantam a adequação das estratégias e das decisões internas, no respeito pelo interesse nacional e “perspectiva de um esquema de gestão socialista das escolas”.

Apesar da visibilidade das alterações do sistema de Ensino Superior, que decorreram da conversão do Ensino Médio em Ensino Superior, uma parte das primeiras decisões tomadas pelos Governos Provisórios, com maior impacto sobre o sistema, corresponderam a aspetos de ordem funcional. Por exemplo, o Decreto-Lei nº 300/74, de 04/07, logo do Iº Governo Provisório, procurou ampliar a autonomia das Universidades ultramarinas, de Luanda (Angola) e Lourenço Marques (Moçambique). Outra decisão importante centrou-se na equiparação de graus académicos obtidos no estrangeiro (IIIº Governo Provisório). Importante para se perceber a relevância dada à renovação da Universidade portuguesa é a inclusão de pessoas com especializações que ainda não é possível preparar em Portugal “do maior interesse para a modernização cultural, económica e social da nossa pátria” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 514/74, de 02/10).

Logo no mandato do Iº Governo Provisório foi considerado urgente apoiar as iniciativas tendentes ao estabelecimento de órgãos de gestão que sejam representativos de toda a comunidade escolar (neste caso poderemos falar em *stakeholders* internos), extensivo a todos os níveis de ensino, conforme preconiza o Decreto-Lei nº 221/74, de 27/05. Nesse sentido, “enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar”, o diploma determinava que tal gestão deveria ser confiada “a comissões democraticamente eleitas”. O Decreto-Lei nº 806/74, de 31/12, que menciona no seu preâmbulo a substituição de governos autocráticos e autoritários de estabelecimentos de ensino por comissões resultantes de movimentos espontâneos “de tendência democrática”, procura institucionalizar “a democratização dos estabelecimentos de ensino superior”. São formalizados órgãos como a

Assembleia de Escola ou Assembleia de Representantes, o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Científico (Artº 1º).

Uma síntese dos diplomas legais produzidos durante este período histórico com interesse direto ou contextual para a diversidade do sistema são apresentados no Quadro 13.

Quadro 13: *Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1974-1976 – Governos Provisórios*

Domínio	Diploma	Governos					
		I	II	III	IV	V	VI
Bases do Sistema Educativo	Decreto-Lei nº 363/75 , de 11/07 Aprova as bases programáticas para a reforma do ensino superior				✓		
Funcionamento do Sistema Educativo	Decreto-Lei nº 300/74 , de 04/07 Amplia a autonomia das Universidades de Luanda e de Lourenço Marques	✓					
	Decreto-Lei nº 514/74 , de 02/10 Autoriza o Ministro da Educação e Cultura a estabelecer, por despacho, a lista dos estabelecimentos do ensino superior e outros de investigação estrangeiros a cujos títulos se reconhece valor nacional e, bem assim, a correspondência de cada grau conferido pelos estabelecimentos de ensino estrangeiros a cada um dos graus nacionais			✓			
	Decreto-Lei nº 806/74 , de 31/12 Providência acerca da institucionalização democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino superior			✓			
Acesso ao Ensino Superior	Decreto-Lei nº 270/75 , de 14/05 Institui um serviço de âmbito nacional denominado «Serviço Cívico Estudantil»				✓		
Criação de IES (expansão / diversificação)	Decreto-Lei nº 830/74 , de 31/12 (*) Converte os institutos industriais em escolas superiores			✓			
	Decreto-Lei nº 313/75 , de 26/06 (*) Passa para a dependência da Direcção-Geral do Ensino Superior os Institutos Comerciais de Lisboa, Porto e Coimbra				✓		
	Decreto-Lei nº 316/76 , de 29/04 (*) Determina que as escolas de regentes agrícolas e respectivas secções passem a depender da Direcção-Geral do Ensino Superior						✓
	Decreto-Lei nº 327/76 , de 06/05 (*) Converte os institutos comerciais em escolas superiores, que passam a designar-se institutos superiores de contabilidade e administração						✓
	Decreto-Lei nº 649/76 , de 31/07 Introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, que cria escolas superiores						✓
Ensino Superior Politécnico	--- --- --- --- --- --- --- --- ---						
Ensino Superior Particular e Cooperativo	--- --- --- --- --- --- --- --- ---						
Carreiras no Ensino Superior	--- --- --- --- --- --- --- --- ---						

Notas: ☐ Diplomas com influência direta na diversidade do sistema.

(*) Previsto no Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

Durante a vigência dos Governos Provisórios a situação do sistema de Ensino Superior em termos do número de instituições não sofreu variações de relevo (Quadro 14).

No caso do ensino militar, as instituições formadoras continuaram sob a tutela exclusiva do Ministério da Defesa e, embora a Escola Naval e a Academia Militar tivessem um estatuto Superior, esse estatuto estava confinado à sua área de formação específica, sem reconhecimento em matéria de graus que conferisse paralelismo com o Ensino Superior sob a tutela do Ministério da Educação. Quanto a instituições de sector não-público, apenas a Universidade Católica Portuguesa tinha reconhecimento do estatuto de Ensino Superior, ao abrigo das disposições legais concordatárias. Na época, esta Universidade tinha a sede em Lisboa (três Faculdades) e um Pólo em Braga (uma Faculdade). Apesar de existirem várias instituições de ensino particular, que mais tarde viriam a obter aquele estatuto, ainda não foi durante estes Governos que esse processo ocorreu.

Quadro 14: *Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, nos mandatos dos seis Governos Provisórios (1974-1976), por Governo e bloco governativo*

Governos Provisórios	Variação de entidades do sistema																					Número absoluto de entidades em cada período			
	Criação de entidades								Redução de entidades								Balanço								
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																					19	0	23	15
Iº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0	23	15	
IIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0	23	15	
IIIº	0	0	0	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	19	0	23	18
IVº	0	0	1	5	6	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	6	19	0	24	23
Vº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0	24	23	
VIº	1	1	6	8	16	11	0	0	0	0	0	5	5	5	0	0	1	1	6	3	11	20	1	30	26
Bloco	1	1	7	16	25	18	0	0	0	0	0	5	5	5	0	0	1	1	7	11	20	20	1	30	26
	Todas as Instituições																					20	1	27	17
Iº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	1	27	17	
IIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	1	27	17	
IIIº	0	0	0	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	20	1	27	20
IVº	0	0	1	5	6	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	6	20	1	28	25
Vº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	1	28	25	
VIº	1	1	6	8	16	11	0	0	0	0	0	5	5	5	0	0	1	1	6	3	11	21	2	34	28
Bloco	1	1	7	16	25	18	0	0	0	0	0	5	5	5	0	0	1	1	7	11	20	21	2	34	28

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; E-UIO – Extinção de Unidade Orgânica; E-ENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.1.3. 1976-1978 – Iº-IIº Governos Constitucionais

Governos de base socialista PM: Mário Soares

Em 1976, aprovada a nova Constituição, decorreram eleições legislativas que deram a maioria simples ao Partido Socialista (PS), seguido do Partido Popular Democrático (PPD) e do Centro Democrático Social (CDS). O PS, liderado por Mário Soares, assumiu o Governo contando com o apoio de personalidades independentes. O Iº Governo Constitucional durou apenas um ano e seis meses. Na sequência de crise governativa (rejeição de Moção de Confiança ao Governo), foi empossado novo Governo, desta vez maioritário, dado que se formou uma coligação de base parlamentar com o CDS. Porém, o IIº Governo Constitucional durou só sete meses, até Agosto de 1978. Os dois Governos são aqui analisados em conjunto, uma vez que por estarem centrados no mesmo partido, e com o mesmo Primeiro-Ministro, se verifica uma continuidade de políticas.

A. Elementos de contexto político e social

A Assembleia Constituinte, em 02/04/1976, aprovou e decretou uma nova Constituição da República Portuguesa (publicada em 10/04/1976, DR nº 86, Iª Série). Esta lei constitucional incluía um conjunto de princípios e determinações jurídicas, aos quais todos os Governos passavam a ficar vinculados. Neste quadro constitucional, é importante atender a alguns tópicos fundamentais para a compreensão do discurso político da época. A definição e a orientação ideológica do Estado português são definidas *ab initio* como uma República “empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes” (Art. 1º, da Constituição de 1976). Afirma a condição de “Estado democrático” e o objetivo de “assegurar a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras” (Art. 2º).

A Constituição contém um conjunto de fórmulas discursivas em que expressões como “soberania popular”, “transição para o socialismo”, “socializar meios de produção e a riqueza” (expropriações e nacionalizações) e “processo revolucionário”, revelam o alinhamento ideológico à esquerda. Contudo, no quadro dos “direitos, liberdades e garantias” é “garantida a liberdade de aprender e ensinar”, afirma que o “Estado não pode atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”, e reforça a ideia de que “O ensino público não será confessional” (artº 43º). Este tópico, constitucionalmente protegido, criou o espaço jurídico para o alargamento da oferta de Ensino Superior privado (particular e cooperativo). No entanto, é marcada a responsabilidade do Estado para criar “uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população”, ao mesmo tempo que “fiscaliza o ensino particular supletivo do ensino público” (artº 75º). Também mais adiante, no campo dos “direitos e deveres culturais” há um conjunto de artigos que estabelecem as condições fundamentais no sector educativo e cultural, como o direito à educação e à cultura e a democratização do seu acesso (Art.º 73º). Em particular sobre o ensino

são declaradas várias incumbências do Estado, incluindo “garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística”, “Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino e “Estabelecer a ligação do ensino com as actividades produtivas e sociais” (artº 74º).

No articulado, encontramos mais algumas expressões, já usadas pelos Governos Provisórios, e que continuarão a condicionar o discurso dos novos Governos Constitucionais: “igualdade de oportunidades”, como elemento marcante do processo de democratização da sociedade; “garantir a educação permanente”, o que associado à “formação de quadros científicos e técnicos originários das classes trabalhadoras” e à “ligação do ensino com as actividades produtivas e sociais”, vinha sendo alegado como urgência para a valorização cultural e social dos trabalhadores, para a sua capacidade de ascensão profissional e social e para garantir a adequação às novas tecnologias e métodos de trabalho, assegurando a sua capacidade produtiva.

A criação e investigação científicas são protegidas pelo articulado da Constituição, a qual estabelece a responsabilidade do Estado de incentivar e proteger “o fomento da investigação fundamental e da investigação aplicada, com preferência pelos domínios que interessem ao desenvolvimento do país, tendo em vista a progressiva libertação de dependências externas, no âmbito da cooperação e do intercâmbio com todos os povos. (artº 77º). Por fim, uma nota importante no que se refere ao acesso à Universidade, é que “deve ter em conta as necessidades do país em quadros qualificados e estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras” (artº 76º). Este tópico é importante por diversas razões:

- Esta Constituição não fala em Ensino Superior, mas sim em Universidade. A postura assumida pelos Governos Provisórios, de integração dos cursos “superiores” na Universidade, como meio de ascensão de estatuto dos cursos médios, fica aqui sancionada e com força de lei.
- Embora seja preconizada a garantia de acesso de todos os cidadãos aos níveis mais elevados do ensino, é afirmado que o acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades reais do país nas várias áreas profissionais, para evitar o desemprego por desajuste entre a formação académica e o mundo do trabalho. Note-se que este era um problema já mencionado pela OCDE em 1973.
- A preocupação que subjaz à ideia de “favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras” deixa em aberto a possibilidade de criação de vias de acesso ou frequência do Ensino Superior mais atrativas a certos grupos sociais ou que permitam reduzir o impacto de constrangimentos sociais e culturais a montante, no percurso escolar dos jovens.
- Da condição anterior, resulta a capacidade tácita de a tutela do Ensino Superior impor limitações quantitativas ao acesso.

Em Abril de 1978, o Banco Mundial produziu um relatório, acerca de um projecto de apoio ao desenvolvimento do sistema de educação e formação em Portugal. O relatório identifica os problemas do sistema mas também salienta o esforço do Governo português de melhorar a eficiência e a qualidade do sistema educativo.

B. Análise dos Programas de Governo

Os Programas dos dois primeiros Governos Constitucionais portugueses podem ser analisados como um bloco político, por partilharem algumas características. Desde logo, ambos os Governos se centram no mesmo partido, PS, e com o mesmo líder. Apesar de no IIº Governo ter sido estabelecida uma aliança com outro partido para a formação de Governo (o CDS), a filosofia política dominante mantém-se. Segundo, os dois Governos têm o discurso ideológico da transição para o socialismo. A terceira característica é o discurso programático comum, continuado entre Programas, que salienta a vontade de estabilizar o país a vários níveis: governativo, com um Governo legitimado nas eleições, ao invés da sucessão de crises e de Governos Provisórios nos dois anos anteriores; social e político, reduzindo a conflitualidade permanente entre forças e movimentos políticos; e económico. A quarta característica é a grave crise económica, que condiciona o discurso social e económico e que conduziu ao pedido de intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) para auxílio económico externo.

Note-se que a crise económica é considerada o resultado de vários fatores, como a perda dos territórios ultramarinos e dos seus recursos naturais, a crise económica internacional, as transformações no tecido produtivo e nas relações de trabalho, a “explosão reivindicativa que deu origem a um certo anarco-populismo (desorganização de certos sectores produtivos, baixa de produtividade, absentismo, indisciplina no trabalho)” e a sabotagem económica por grupos sociais anti-revolucionários” (PG-IºGC, p.5). Em face da situação o Programa do IIº Governo reconhece “uma compreensível preocupação dos sucessivos governos provisórios e, embora em menor parte, do I Governo Constitucional de pouparem o povo português a sacrifícios supostamente evitáveis e da consequente relutância em tomar determinadas medidas de austeridade (...) necessárias à recuperação da economia” (PG-IIºGC, p.6).

Princípios gerais

A proximidade temporal à Revolução de 1974, o ambiente político revolucionário que marcou os dois primeiros anos de Governos Provisórios e a liderança política do Governo por parte de um partido socialista marcam, claramente, o discurso ideológico destes Governos. Ao referir-se ao plano de ação política a implementar, o Programa do Iº Governo faz menção à “transição para o socialismo” (PG-IºGC, p.24) e à “necessidade de um novo modelo para uma economia de transição rumo ao socialismo, no quadro do Estado Democrático” (PG-IºGC, p.25). E acrescenta uma ideia que marca os governos revolucionários: a ideia de economia planificada. É num contexto de instabilidade social e económica e com um quadro ideológico bem definido, que o Iº Governo estabelece os objectivos de ação. É de notar que é expresso, logo na introdução do Programa do IIº Governo Constitucional, que esse documento é muito semelhante, nos princípios e nas propostas, ao Programa do Iº Governo (PG-IºGC). Considerando as unidades temáticas da nossa análise, encontramos três **interesses nacionais** partilhados nestes Programas: a democratização da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a reforma das instituições e das

políticas nacionais. Das mesmas declarações, e em matéria de política social e económica, fica claro o **papel do Estado e das instituições** na promoção da participação colectiva. As dificuldades, sobretudo de ordem económica e financeira do Estado e das famílias, bem como a “degradação das estruturas produtivas”, são condições que limitam o âmbito da ação política e balizam a ação do Governo.

Política social e económica

As condições gerais em que o país se encontrava, levaram a que o Programa do Iº Governo e por extensão, também o do IIº Governo, se concentrem muito em acções tendentes à regularização da situação económica e financeira do país. O **papel do Estado e das instituições**, em especial a responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica, é notória nas declarações relativas à planificação da economia, como instrumento de transição para o socialismo. Igualmente é valorizada a participação dos sectores privado e cooperativo, “sempre que respeitados objectivos sociais definidos” (PG-IºGC, p.23), ou seja, desde que haja uma componente utilitária das políticas sociais e económicas para o **desenvolvimento do país**. A melhoria da qualidade de vida é objectivo visto, nestes Programas, como dependente da complementaridade entre a política de rendimento e a capacidade de prestação de diversos serviços, em sectores de interesse nacional para o desenvolvimento.

Ao discutir aspectos relacionados com a capacidade produtiva e de prestação de serviços, os dois Programas mencionam a falta de técnicos qualificados e de formação profissional, apontando uma relação entre a **formação e o nível de desenvolvimento económico**. Num contexto de desemprego elevado (atente-se que, para além dos problemas nas estruturas produtivas, houve aumento do número de refugiados das ex-colónias e de militares milicianos desmobilizados), o Programa do IIº Governo refere a relação entre a formação profissional como fator facilitador de emprego. É no quadro de “degradação progressiva das estruturas produtivas” (PG-IºGC, p.5), e da consciência de ter de sujeitar a população a medidas de austeridade (PG-IIºGC), que foi efectuado um pedido de auxílio económico externo ao FMI, em 1977.

Política educativa e Ensino Superior

O Programa do Iº Governo Constitucional começa por fazer uma resenha da evolução do sistema educativo, no seu todo, em Portugal. Há um conjunto de iniciativas, quer do período marcelista, quer dos Governos Provisórios que são realçadas pelo seu valor potencial, mas que, naquela análise, são apontadas como inconsequentes em resultado de condições sociais ou de governação impeditivas da sua concretização. A crítica relativa ao período marcelista refere mesmo que a “lei da reforma educativa” acabou por se tornar “mais de propaganda política do que verdadeiramente orientada para solução do problema educativo” (PG-IºGC, pp.94-95). Quanto à ação dos Governos Provisórios, é feita uma avaliação que aponta para uma situação caótica no domínio social e político, com situações de “contestação e reivindicações que ultrapassam o razoável e entram no domínio do oportunismo demagógico, do carreirismo fácil (...), do caos total”,

“infiltrações partidárias que visaram, mais do que pôr a funcionar o sistema educacional à luz de novos princípios, dominá-lo e colocá-lo ao seu serviço”, com “saneamentos arbitrários de professores, técnicos e alunos”, além da nomeação “para postos importantes elementos de confiança política sem curar da capacidade profissional” (PG-I^oGC, p.95). Face a este quadro, o I^o Governo, propõe-se intervir sobre o sistema educativo em geral, e o Ensino Superior em particular, de modo a corrigir alguns aspectos determinantes do **valor social e económico** da educação. Pretende-se valorizar aspetos como a promoção da democracia e da cultura democrática, e a promoção do nível educativo da sociedade, incluindo o combate às “discriminações pessoais, sociais e regionais no acesso à educação” (PG-I^oGC, p.97). O valor utilitário para o “desenvolvimento económico-industrial” (PG-I^oGC, p.101) é apontado no campo de ação política sectorial para a Educação e Ensino Superior. A proposta está em consonância com a valorização da formação, entendida como fator facilitador da empregabilidade e promotor da produtividade, enunciadas pelos Programas do I^o e do II^o Governos. A formação contínua dos profissionais do sistema educativo é considerada necessária para todos os níveis, incluindo o Ensino Superior. A preocupação com a “preparação pedagógica e científica dos docentes” estende-se à capacidade de realizar investigação e de imprimir melhorias de qualidade no ensino (PG-II^oGC, p.114).

Quanto às **funções do Ensino Superior**, a abordagem à função de ensino, nos dois Governos, está centrada em aspectos organizacionais que podem melhorar a sua qualidade e a capacidade de o realizar. A abordagem à função de investigação está mais detalhada no I^o Governo, em termos de propostas de ação mas, também, numa perspectiva organizacional e de reforço do seu desenvolvimento. Este reforço é proposto por vias como a promoção dos contactos internacionais e mobilidade de investigadores, e pela progressiva integração da investigação científica realizada pelas instituições académicas e por centros de investigação nacionais sob outra tutela. No I^o Governo, a relação com a comunidade fica apenas subjacente à relação de valor que a investigação assume para o mencionado “desenvolvimento económico-industrial”. No entanto, o II^o Governo dedica muito mais atenção a este domínio de ação. E declara a necessidade de intervir na “Regulamentação do regime de prestação de serviços à comunidade por parte das escolas do ensino superior e posterior incentivação desta actividade, com o propósito de valorizar a contribuição destas instituições para a resolução dos problemas nacionais, regionais e locais” (PG-II^oGC, p.113).

A grande ênfase discursiva destes Programas de Governo, em matéria de Ensino Superior, coloca-se no campo da **organização** do sector educativo. A expansão não é a maior preocupação, mas está associada a propostas sectoriais que afectam a diversidade, como a criação de novas instituições e a atenção ao papel regional do Ensino Superior. É projetada a “Criação de novas escolas do ensino superior, nomeadamente a de administração pública e de comunicação social”, bem como a “Inserção do ensino superior no projecto de regionalização de estruturas decorrentes do reordenamento do território nacional” (PG-I^oGC, p.100). O II^o Governo apresenta mais propostas no campo da expansão e diversificação do sistema. A primeira é de carácter estratégico: “Elaboração do plano geral de organização, desenvolvimento e expansão do

ensino superior, de acordo com um esquema estruturado a três níveis: ensino superior de curta duração, licenciatura e pós-graduação (mestrado ou designação equivalente, doutoramento e agregação)” (PG-II^oGC, p.112). Também para o II^o Governo é importante a criação de novas instituições, nomeadamente de uma Escola Nacional de Administração, a “criação de escolas superiores de educação e das escolas superiores técnicas no âmbito do ensino superior e de curta duração” e a conversão das escolas do magistério primário em escolas para formação de educadores de infância (PG-II^oGC, p.100). No âmbito do acesso ao ensino superior, com o I^o Governo Constitucional regista-se uma preocupação de “definição concreta das condições de acesso ao ensino superior em função das necessidades efectivas de desenvolvimento sócio-económico e cultural” (PG-I^oGC, p.100); o Programa do II^o Governo reforça a componente de planeamento ao afirmar a importância do “planeamento das necessidades do País em diplomados nas diferentes áreas científicas e profissionais, de acordo com os objectivos do Plano e respectiva programação, para definição do *numerus clausus* nos diferentes cursos e escolas do ensino superior” (PG-II^oGC, pp.112-113).

Pretende-se, em matéria de condições estruturais e de formação docente, lançar um “programa de construções escolares, reequipamento, formação e valorização de pessoal docente, de acordo com as possibilidades orçamentais e as prioridades nacionais” (PG-I^oGC, p.100). A aquisição e modernização de equipamento e instalações são reconhecidos como factores determinantes para a “elevação da qualidade da docência e da investigação nas Universidades” (PG-II^oGC, p.113). Igualmente importante para esse desiderato é a “melhoria das condições de preparação dos docentes do ensino superior” (PG-II^oGC, p.113). Esta proposta ocorre em simultâneo com a necessidade apontada de “apreciação da validade científica e adequação social dos cursos professados nas escolas universitárias e, nos casos em que se justifique, consequente reconversão”, bem como a “actualização dos planos de estudo dos cursos professados nas escolas do ensino superior, com base nos pareceres das comissões científicas interuniversitárias” (PG-II^oGC, p.113). Trata-se de propostas no sentido da melhoria da organização científica e pedagógica dos cursos, que pressupõem a criação de um sistema de avaliação dos cursos por comissões de pares, externas e independentes. Outro aspeto considerado dizia respeito às condições legais/organizacionais do ensino Superior. Neste ponto, a proposta do I^o Governo aponta para a necessidade de “publicação de um novo estatuto do ensino superior que responda às necessidades do País” (PG-I^oGC, p.100). O mesmo Programa propõe uma integração progressiva da investigação científica no Ensino Superior. O II^o Governo é bastante prolífico nas propostas neste domínio. Desde logo, insiste na intenção de elaborar e publicar o “estatuto universitário” e o “estatuto do ensino superior não universitário” (PG-II^oGC, p.112). A regulamentação das condições de frequência e avaliação nos cursos Superiores, bem como outros estatutos especiais de frequência são alvo da intenção regulamentadora do II^o Governo. Numa linha próxima de preocupação legislativa, o I^o Governo aponta a necessidade de publicar o Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior (PG-I^oGC), e o II^o Governo refere-se à

publicação do “estatuto da carreira docente universitária” e da “carreira docente do ensino superior de curta duração” (PG-II^oGC, p.112).

Há um aspeto complementar nas propostas no âmbito das políticas de Educação que, não sendo apontado de modo específico para o Ensino Superior, não o exclui. Trata-se da “garantia da liberdade de aprender e ensinar, extensiva à liberdade da fundação de estabelecimentos de ensino privado com protecção desse direito (...) em lei que proceda à revisão do estatuto do ensino particular” (PG-I^oGC, p.98). Os Governos Provisórios tinham um discurso que invocava o interesse da participação dos sectores privado e cooperativo, no processo de reconstrução económica e de valorização social do país, mas colocavam toda a ênfase, em matéria de educação, no desenvolvimento do sector público. O I^o Governo Constitucional, formado maioritariamente por membros do Partido Socialista, apesar do manter o discurso de “transição para o socialismo”, está vinculado à nova Constituição. Por isso, manifesta a intenção de regular por via legislativa e proteger o desenvolvimento do sector privado na educação.

O II^o Governo Provisório tinha-se referido à mobilidade, na perspectiva da cooperação entre escolas do país e intercâmbio de docentes ou alunos. Os Programas dos dois primeiros Governos Constitucionais vão mais longe. O “incremento das relações internacionais no que concerne à [permuta] de professores e tecnologias” (PG-I^oGC, p.100) é uma intenção expressa pela primeira vez num Programa de Governo. O II^o Governo Constitucional coloca, ainda, outro desafio ao nível da mobilidade e internacionalização do Ensino Superior ao propor-se dar início ao “estudo de adesão de Portugal às convenções sobre equivalência de graus e títulos académicos do Conselho da Europa” (PG-II^oGC, p.113). A síntese desta análise consta no Quadro 15.

C. Produção legislativa

Num quadro de pressão de acesso ao Ensino Superior e de publicação do Decreto-Lei n^o 649/76, de 31/07, mas promulgado ainda pelo VI^o Governo Provisório, o I^o Governo Constitucional, pouco depois de tomar posse, produziu legislação em matéria de criação de novos cursos nas Universidades portuguesas. O Decreto-Lei n^o 665/76, de 04/08, estabelece que “Havendo que criar novos cursos nas antigas Universidades portuguesas, vários deles com características interdisciplinares, convém tornar extensivas a estas escolas disposições de que beneficiam actualmente os estabelecimentos de ensino superior criados pelo Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto” (Preâmbulo do Decreto-Lei n^o 665/76, de 04/08). Deste modo, para assegurar a mesma capacidade de desenvolvimento de oferta de cursos entre as Universidades mais antigas e as Universidades criadas formalmente em 1973, o Governo determinou que as Universidades do Porto, Coimbra, Lisboa e Técnica de Lisboa poderiam organizar cursos de bacharelato e de licenciatura, na dependência direta das respectivas reitorias.

Quadro 15: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos Iº e IIº Governos Constitucionais*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Gov. Const.	
						I	II
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário		
				1.2	Orientação ideológica	✓	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política	✓	✓
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓	
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade	✓	
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓	✓
				3.3	Credibilidade das instituições		
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓	✓
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓	✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos		
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	✓	✓
		2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓	
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	✓	✓
				3.2	Educação/formação e emprego		✓
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓	✓
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓	✓
				1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)		✓
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta	✓	✓
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓	✓
				2.3	Condições de acesso	✓	✓
				2.4	Financiamento		
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	✓	✓
				2.6	Condições legais / organizacionais	✓	✓
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	✓	✓
				2.8	Mobilidade / internacionalização	✓	✓
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	✓	✓
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓	✓
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓	
				3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais	✓	✓
				3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação	✓	

Uma preocupação do Iº Governo Constitucional foi ter de lidar, sobretudo ao nível das instituições académicas, do ponto de vista organizacional e do ponto de vista da gestão pedagógica, com o enorme afluxo de candidatos ao Ensino Superior, fenómeno notado logo nos primeiros anos após a Revolução de 1974. A solução encontrada incluiu duas medidas tendentes a controlar o fluxo e a preparação escolar dos candidatos ao Ensino Superior.

A primeira medida surgiu em 1976, através do Decreto-lei nº 601/76, de 23/07, que instituiu o sistema de limitação de vagas ou *numerus clusus* para os cursos de Medicina. Este diploma abre, também, o espaço funcional que permitirá a criação de um sistema de formação em tronco comum, partilhado pelo curso de Medicina e por outros cursos que, ao mesmo tempo, foram surgindo nas Universidades, num quadro de salvaguarda do “ensino médico” e das “condições assistenciais dos hospitais onde é ministrado este ensino”, e tendo em vista a criação de um Serviço Nacional de Saúde” (Preâmbulo do Decreto-lei nº 601/76, de 23/07). Logo nesse ano, a Portaria nº 636/76, de 23/10, estabelece o número de vagas para os cursos de Medicina para o ano letivo de 1976-1977. O Decreto-Lei nº 397/77, de 17/09, alarga a possibilidade de aplicação do Sistema de *numerus clausus* aos restantes cursos do Ensino Superior. Com este diploma o

Governo procura criar condições, ao nível do acesso, que permitam racionalizar o sistema. Este mecanismo é apresentado como instrumental, “quando necessário” para regular o “ingresso nos deferentes cursos”, “enquanto permanecem em estudo alternativas para uma rápida reformulação do ensino superior, nomeadamente através da criação do chamado «ensino superior de curta duração»” (Preâmbulo do Dec.-Lei nº 397/77, de 17/09).

No mesmo diploma enuncia-se a preocupação em limitar o acesso a cursos “em que, face ao excessivo número dos respectivos diplomados, se reconheça haver o risco de agravamento do desemprego e do subemprego actualmente existentes, com os custos económicos e sociais a tal inerentes”. Também é apontada a desorganização das Universidades, a saturação das instalações e a “carência em pessoal docente devidamente qualificado” (Preâmbulo do Dec.-Lei nº 397/77, de 17/09). Este quadro legal serviu para instituir o sistema de *numerus clausus* para cada curso do Ensino Superior, ou seja, fixar, por Portaria, o número máximo de estudantes a admitir anualmente à matrícula no primeiro ano do respectivo curso. Em complemento, o Governo estabeleceria as regras da escolha dos candidatos a admitir à matrícula de acordo com critérios que permitissem graduar os candidatos.

É neste contexto que surge a segunda medida com influência no mecanismo e condições de acesso ao Ensino Superior, a criação do Ano Propedêutico (Decreto-Lei nº 491/77, de 23/11). Esta medida permitiu aliviar a pressão imediata sobre a Universidade e, ao mesmo tempo, tentar colmatar problemas pedagógicos identificados nos candidatos. Foi, assim, instituído, a nível nacional, a partir do ano letivo de 1977-1978, o Ano Propedêutico do Ensino Superior oficial, a funcionar diretamente na dependência da Direcção-Geral do Ensino Superior. Incluía o ensino das disciplinas introdutórias às matérias dos planos de estudo dos vários cursos do Ensino Superior, bem como outras disciplinas consideradas importantes para a formação dos candidatos. A Lei nº 33/78, de 22/06, ratifica com emendas aquele Decreto-Lei.

A expansão da oferta educativa permitiu aumentar a capacidade de acolhimento no Ensino Superior. Por exemplo, o Decreto-Lei nº 183/78, de 18/07, cria cursos de Bacharelato em vários estabelecimentos de Ensino Superior. Trata-se de cursos que surgiram na sequência de experiências pedagógicas realizadas ainda ao abrigo do quadro legal instituído pelo Decreto-Lei nº 47587, de 10/03/1967. Porém, nem todas estas experiências foram proveitosas para o sistema.

No âmbito do processo de integração de instituições no Ensino Superior, o Iº Governo Constitucional produziu a Lei nº 6/77, de 01/02, pela qual criou as Escolas Normais Superiores de Educadores de Infância, contribuindo, ao mesmo tempo, para o alargamento da oferta académica. No processo de diversificação do sistema de Ensino Superior, o Iº Governo deu continuidade ao conceito e à opção do “ensino superior de curta duração” como alternativa à formação clássica universitária, então designada como de “longa duração”. Neste sentido, o Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10, cria formalmente o “ensino superior de curta duração”. O preâmbulo é uma peça jurídica muito interessante, pela argumentação que fundamenta o conteúdo do diploma. O documento começa por descrever a situação decorrente das iniciativas legislativas tomadas nos três anos anteriores e as limitações ocorridas na sua concretização. A situação descrita em 1977

assemelha-se a um problema, que o documento produzido pela OCDE, em 1973, apontava acerca do desequilíbrio entre a formação académica disponível e as necessidades do mercado de trabalho. Em particular, é apontado o desaparecimento da formação de técnicos de nível médio por transformação do ensino “sem cuidarem de preencher a lacuna que desse modo se criou, não só no sistema de ensino, como na própria formação de técnicos de que as actividades sócio-económicas carecem”. E insiste na ideia de que “Se a reconversão dos antigos institutos e escolas de ensino médio se pode aceitar num processo evolutivo das estruturas do ensino em Portugal, a verdade é que ela não veio corrigir as deficiências anteriormente existentes” mas “Apenas se tentou uma transformação dos antigos planos de estudo, aproximando-os do ensino ministrado nos estabelecimentos universitários”. Uma consequência enunciada é a falta de “correspondência entre a quantidade de diplomados a formar, pelas escolas e institutos criados (...) e as reais necessidades do País, do que tem resultado um evidente desequilíbrio, que poderá vir a ter graves repercussões sociais e económicas” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10). No mesmo sentido, a Portaria nº 616/76, de 15/10, invoca a bondade da intenção, mas a efetiva falha na realização do projeto de “experiências pedagógicas” inovadoras, enunciado pelo Decreto-Lei nº 47587, de 10/03/1967. Por isso, esta Portaria determina a suspensão de “todos os cursos do Ensino Superior criados por despachos proferidos ao abrigo das experiências pedagógicas” previstas no diploma de 1967, mas salvaguarda a conclusão de cursos em funcionamento e a garantia de os alunos os completarem.

No Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10, é preconizado um novo modelo de formação académica superior com um estatuto administrativo e com uma identidade pedagógica próprios, que realmente responda a necessidades concretas do mercado de trabalho. O “ensino superior de curta duração” é visto como uma oportunidade de criar “escolas de ensino superior de natureza essencialmente prática, voltada para a formação de técnicos qualificados de nível superior intermédio, com um estatuto próprio e uma dignificação profissional correspondente”. É uma “formação vincadamente prática, especializada e profissionalizante, com muito elevada probabilidade de aceitação no mercado do trabalho” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10). O objetivo de diversificar o Ensino Superior é absoluto, assim como são claras as prioridades quanto a áreas de desenvolvimento e as mais-valias desta aposta: numa fase inicial, a resposta a “necessidades na tecnologia de produtos alimentares, na produção agrícola, pecuária e florestal, na tecnologia industrial, na saúde e nos serviços (secretariado, turismo, administração e contabilidade), para além da (...) formação de educadores de infância e professores do ensino primário”, neste caso “superando as limitações que vêm sendo sentidas nas escolas do magistério primário”. Numa segunda fase, seriam tratadas “outras necessidades ou carências” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10). Com o Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10, “é instituído o ensino superior de curta duração tendente à formação de técnicos especialistas e de profissionais de educação a nível superior intermédio” (art.1º). A Lei nº 61/78, de 28/07, já na vigência do IIº Governo, ratificou, com emendas, o Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10, que criou o ensino superior curto. Desde logo, alterou a forma do seu objetivo, e dispõe que “é instituído o ensino

superior de curta duração tendente à formação de técnicos e de profissionais de educação de nível superior” (art.º 1º). Cai a menção a especialistas e cai a menção hierárquica à formação “intermédia”. Esta formação académica, passa a ser definitivamente de nível superior.

Os dois diplomas agregados determinam transformações importantes no sistema. É indicado que o ensino superior de curta duração seja ministrado em estabelecimentos de ensino predominantemente de âmbito regional. Estes estabelecimentos adoptarão a denominação de escolas superiores técnicas (para englobar os institutos superiores de contabilidade e administração, e as escolas de regentes agrícolas, entretanto contemplados por legislação, ainda durante os Governos Provisórios) e escolas superiores de educação (para integrar as escolas normais de educadores de infância e as escolas do magistério primário). A Lei nº 61/78, de 28/07, refere a possibilidade de reconversão das escolas de enfermagem em escolas superiores de enfermagem. Embora o primeiro diploma apenas mencione a vertente do ensino “técnico” (expressão substituída na Lei nº 61/78, por formação de “profissionais qualificados de nível superior”) e “cursos de aperfeiçoamento e actualização”, a nova Lei acrescenta, às escolas superiores técnicas e às escolas superiores de educação, a responsabilidade pelo desenvolvimento de investigação, nas áreas científica, tecnológica ou educacional, do seu âmbito. A duração dos cursos (4 a 6 Semestres), a sua vertente vocacional e regional, e a “forte componente prática ou pedagógica” são definidas (Art.º 5º, do Decreto-Lei n.º 427-B/77, de 14/10).

Os dois diplomas legais preveem a sujeição do número de vagas a um sistema de *numerus clausus*, entretanto já instituído por via jurídica. Porém, a Lei nº 61/78, vai mais além e estabelece a possibilidade de o Governo definir normas especiais de favorecimento do “acesso dos trabalhadores a este tipo de ensino, com experiência profissional”, como o ensino noturno.

O reconhecimento de estatuto formal de Ensino Superior para estas formações, historicamente vindas do ensino técnico não-Superior, não significa tornar os cursos iguais aos que já existiam nas Universidades. Aliás, é precisamente contra essa deriva teórica, apontada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 427-B/77, como um problema que vinha atrasando a evolução do sistema, que estes diplomas procuram criar diversidade. Por isso, a Lei nº 61/78, estabelece que, sendo estes cursos diferentes dos tradicionais, poderão os estudantes prosseguir estudos. Para tal “o Governo regulamentará para cada curso do ensino superior de curta duração as condições que possibilitem o prosseguimento de estudos em cursos afins de sistema universitário”.

Perante a conturbação política e social decorrente do período revolucionário, o Decreto-Lei nº 769-B/76, de 23/10, aponta vários fatores contribuidores e descreve uma situação de desorganização institucional, de impreparação científica e pedagógica de novos docentes e outros aspetos geradores da redução da qualidade funcional das instituições. Assim, por este diploma são criadas comissões científicas interuniversitárias com a missão de apreciar todos os cursos de Ensino Superior legalmente existentes, verificando a sua “inserção e validade no contexto cultural e sócio-económico português”, bem como para apreciar “o mérito científico dos currículos das individualidades que, a qualquer título, desempenham funções de docente” (Art.º 1º, do Decreto-Lei nº 769-B/76, de 23/10). Nestas condições, o Governo estabelece que “nos estabelecimentos

universitários ou outras escolas de ensino superior em que seja manifesta a degradação da qualidade do ensino dos cursos nelas professados e a desorganização do seu funcionamento poderá o Governo, por decreto, determinar a sua reestruturação urgente” (Art.º 1º, do Decreto-Lei nº 768/76, de 23/10).

A necessidade de intervenção no sistema por parte do Estado é reiterada no texto justificativo de outro diploma legal da mesma época, o Decreto-Lei nº 781-A/76, de 28/10, o qual determina a organização interna em matéria de órgãos de gestão dos estabelecimentos de Ensino Superior. Os Decretos 8/77, de 13/01, 9/77, de 13/01, e 10/77, de 14/01, são exemplos da intervenção do Estado para reestruturar as instituições. Em particular, o Decreto 8/77, de 13/01, através do seu Artigo 1º, é paradigmático da intervenção governamental para resolver a “degradação pedagógica do ensino e a desorganização de funcionamento” e para estabilizar o funcionamento das instituições, ao determinar a nomeação de comissão de reestruturação. E afirma a profunda influência do tempo político vivido após a revolução de 1974 sobre o funcionamento das instituições.

A síntese legislativa consta no Quadro 16.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

Os mandatos do Iº e do IIº Governos Constitucionais registaram poucas mudanças quantitativas e estas centram-se em instituições públicas (Quadro 17). As poucas alterações registadas devem-se, sobretudo, à criação de estabelecimentos como unidades orgânicas. As intervenções no sistema ocorrem dentro do espectro de instituições existentes na data da revolução ou de outras previstas no plano governamental lançado em 1973, anterior ao processo revolucionário.

No caso de Ensino Superior Militar, é criada a Academia da Força Aérea, completando a tríade formada com a Escola Naval e com a Academia Militar de formação Superior equiparada a formação universitária para os quadros de oficiais dos três Ramos das Forças Armadas. Entretanto, no mandato do Iº Governo Constitucional, é criada uma Secção de Ensino Superior, no Instituto dos Pupilos do Exército, concessão feita com base na conversão de cursos médios que mais tarde virão a ser formalmente equiparados a Ensino Politécnico.

Quadro 16: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1976-1978 – Iº e IIº Governos Constitucionais

Domínio	Diploma	Governos	
		I	II
Bases do Sistema Educativo	---		
Funcionamento do Sistema Educativo	Portaria nº 616/76 , de 15/10 Determina normas relativas à suspensão de cursos do ensino superior criados por despachos proferidos ao abrigo das experiências pedagógicas previstas no Decreto-Lei n.º 47587, de 10 de Março de 1967	✓	
	Decreto-Lei nº 768/76 , de 23/10 Cria comissões científicas de reestruturação	✓	
	Decreto-Lei nº 781-A/76 , de 28/10 Estabelece a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino superior	✓	
Acesso ao Ensino Superior	Decreto-Lei nº 601/76 , de 23/07 Estabelece normas relativas à criação de números clausus nas Faculdades de Medicina	✓	
	Portaria nº 636/76 , de 23/10 Determina normas relativas à admissão de estudantes nas escolas do ensino médico	✓	
	Decreto-Lei nº 397/77 , de 17/09 Regulamenta o ingresso no ensino superior (criação do <i>numerus clausus</i>)	✓	
	Decreto-Lei nº 491/77 , de 23/11 Institui, a nível nacional, a partir do ano lectivo de 1977/1978 o Ano Propedêutico	✓	
	Lei nº 33/78 , de 22/06 Ratifica, com emendas, o Decreto-Lei n.º 491/77, de 23 de Novembro, que institui o Ano Propedêutico		✓
Criação de IES (expansão / diversificação)	Decreto-Lei nº 665/76 , de 04/08 Autoriza que as Universidades do Porto, Coimbra, Lisboa e Técnica de Lisboa organizem cursos de bacharelato e de licenciatura, na dependência direta das respectivas reitorias	✓	
	Lei nº 6/77 , de 01/02 Cria as escolas normais de educadores de infância	✓	
	Lei nº 183/78 , de 18/07 Cria cursos de bacharelato em vários estabelecimentos de ensino superior		✓
Ensino Superior Politécnico	Decreto-Lei nº 649/76 , de 31/07 Introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, que cria escolas superiores. Atribui personalidade jurídica e concessão de graus.	✓	
	Lei nº 71/77 , de 27/09 Concede ao Governo autorização para legislar sobre a criação e estrutura do ensino superior de curta duração	✓	
	Decreto-Lei nº 427-B/77 , de 14/10 Cria o ensino superior de curta duração	✓	
	Lei nº 61/78 , de 28/07 Ratifica, com emendas, o Decreto-Lei n.º 427-B/77, de 14 de Outubro, que cria o ensino superior curto		✓
E. S.Particular e Cooperativo	---		
Carreiras no Ensino Superior	---		

Nota: ☐ Diplomas com influência direta na diversidade do sistema.

Quadro 17: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do Iº e IIº Governos Constitucionais (1976-1978), por Governo e bloco governativo

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades								Redução de entidades								Balanço								
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
Iº	0	0	5	1	6	0	1	0	0	0	2	2	4	0	2	0	0	0	3	-1	2	20	1	33	25
IIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	1	33	25
Bloco	0	0	5	1	6	0	1	0	0	0	2	2	4	0	2	0	0	0	3	-1	2	20	1	33	25
	Instituições Militares e Policiais																								
Iº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
IIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Bloco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Instituições Concorreatórias																								
Iº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	0
IIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	0
Bloco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	0
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
Iº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bloco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Todas as Instituições																								
Iº	0	0	5	1	6	0	1	0	0	0	2	2	4	0	2	0	0	0	3	-1	2	21	2	37	27
IIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	2	37	27
Bloco	0	0	5	1	6	0	1	0	0	0	2	2	4	0	2	0	0	0	3	-1	2	21	2	37	27

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; EENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.1.4. 1978-1980 – IIIº-Vº Governos Constitucionais

Governos de iniciativa presidencial

PMs: Nobre da Costa (IIIº GC), Mota Pinto (IVº GC), Maria de Lurdes Pintasilgo (Vº GC)

A legislatura decorrente das primeiras eleições legislativas, em 1976, após a aprovação da Constituição, corresponderia ao exercício de um Governo por um mandato de quatro anos. Porém, este período foi marcado por várias crises parlamentares e governativas, que levaram à demissão do Iº Governo, suportado pelo PS, e à queda do IIº Governo, resultante de uma coligação entre o PS e o CDS. Os dois primeiros Governos Constitucionais procuraram criar condições de estabilização política do país, como fator de concertação e conciliação nacional e de desenvolvimento do Estado democrático, caminho para a melhoria da qualidade de vida da população. Com a queda do IIº Governo, sucederam-se, ainda, três Governos de iniciativa Presidencial, até à realização de novas eleições intercalares em Dezembro de 1979.

Após a queda dos dois primeiros Governos Constitucionais, a solução política adotada para evitar um novo ciclo eleitoral, passou pela nomeação de um Governo de iniciativa Presidencial (IIIº Governo) liderado por Nobre da Costa. Até às eleições legislativas realizadas em 1979, ainda haveria mais dois Governos de iniciativa Presidencial: IVº, de Mota Pinto, com apoio do PPD (segundo partido mais votado nas eleições de 1976); Vº Governo, de Maria de Lurdes Pintasilgo. Enquanto o IIIº e o IVº Governos foram tentativas de assegurar o cumprimento de uma legislatura com base nas eleições de 1976, o Vº Governo foi já formado na sequência da decisão presidencial de dissolver a Assembleia da República e convocar eleições antecipadas.

Embora liderados por Primeiros-Ministros diferentes, os três Governos partilharam condições de nomeação e exercício, e partilharam propostas governativas semelhantes em alguns aspetos, mas, acima de tudo, complementares, dando cada Governo sequência ao trabalho do(s) Governo(s) anterior(es). Seria impossível a produção legislativa ocorrida nos últimos três meses de 1979, se ela não resultasse de um trabalho continuado e antecedente. Por esta razão, optamos pela análise destes Programas como um bloco, salvaguardando, sempre, as diferenças e individualidade de cada Programa e de cada Governo.

A. Elementos de contexto político e social

O Banco Mundial, em 1978, divulgou uma análise sobre a reorganização de todo o sistema educativo em Portugal, nomeadamente como meio para enfrentar novos desafios resultantes das alterações sociais e no tecido empresarial português após a Revolução de 1974. Naquele documento é ponderado o modelo de organização sistémica do Ensino Superior e a sua relevância para a estrutura social e económica. Também é realçada a conveniência de orientar e enquadrar o crescente número de candidatos ao Ensino Superior em formações relevantes para o mercado de trabalho efetivo do país, formar técnicos de nível médio e superior, e reforçar as capacidades de gestão. O relatório aponta uma situação grave de desemprego no país. Contudo, a posição do Governo é interpretada como não havendo necessidade de expandir a formação de mão-de-obra no país, mas antes investir no aumento da produtividade dos trabalhadores, sobretudo através da sua atualização formativa, de modo a fazer face às mudanças na economia esperadas com a integração na CEE (Banco Mundial, 1978). O documento aponta, também, a incapacidade revelada pelos seis Governos Provisórios, para conter a rápida expansão da procura do Ensino Superior, e a solução adoptada pelo Governo em funções (IIº Governo Constitucional) para restringir o acesso – *numerus clausus* (Banco Mundial, 1978). A sucessão de Governos, imediatamente após a Revolução de 1974 e a falta de continuidade nas políticas e na gestão do sistema educativo, são apontadas como factores de atraso no desenvolvimento e estabilização do sector. O documento do Banco Mundial salienta a proposta do Governo português de melhorar a eficiência e a qualidade do sistema educativo, nomeadamente através de um investimento na formação de educadores e professores do ensino básico, embora restringindo gradualmente o acesso, com distribuição regional equitativa das instituições. O Banco Mundial aprovou um plano

plurianual de apoio a diversas iniciativas do Governo português, de que se destaca o apoio para instalações e equipamento de instituições e, no que se refere ao Ensino Superior, a formação dos educadores e professores e o estudo acerca da reorganização de algumas áreas de formação com carácter mais técnico e vocacional (como os técnicos de diagnóstico e terapêutica) e outras formações académicas, universitárias, de menor procura (caso das tecnologias).

B. Análise dos Programas de Governo

As circunstâncias políticas, sociais, económicas, em que o IIIº Governo Constitucional tomou posse, elencadas no seu Programa de Governo, são muito semelhantes às condições contextuais descritas no Programa do Iº Governo Constitucional. As “profundas clivagens na sociedade portuguesa”, a “situação social e de qualidade de vida bastante deficiente”, o défice comercial, as dificuldades manifestadas pelas estruturas produtivas nacionais, as alterações demográficas (retorno de emigrantes, moradores nas ex-colónias e militares), o desemprego elevado, a perda de mercados e de fontes de matérias-primas por efeito da descolonização, são problemas estruturais profundos ainda não resolvidos e que dificultam as tentativas de recuperação económica. Além disso, dois compromissos internacionais, assumidos pelo Governo anterior, balizam a ação governativa: a opção política de adesão à CEE e o pedido de ajuda financeira externa, ao FMI (PG-IIIºGC). O IVº e o Vº Governos herdaram circunstâncias políticas de instabilidade parlamentar que haveriam de condicionar, permanentemente, a ação governativa.

Princípios gerais

O IIIº Governo Constitucional marca a sua ação por dois elementos de caracterização inicial: o posicionamento apartidário, “Governo sem vinculação aos partidos com representação na Assembleia da República” (PG-IIIºGC, p. 2); e a limitação no âmbito e na ação política, decorrente de “uma duração que não se perspectiva a longo prazo” mas, também, de condicionalismos políticos e económicos externos, de desequilíbrios estruturais e de opções políticas e compromissos já tomados pelos Governos anteriores (PG-IIIºGC, p.2). Como é declarado no seu Programa, tal não significa que o Governo recuse compromissos e se conforme às opções políticas tomadas, mas a situação requer lucidez e realismo quanto à capacidade e amplitude de ação. Um **interesse nacional** perfila-se a partir de um objetivo político deste Governo: criar condições para entendimentos partidários que viabilizem um Governo com condições de estabilidade (PG-IIIºGC), como via para a democratização da sociedade. O IVº Governo reitera o posicionamento de não vinculação aos partidos políticos com assento parlamentar, apesar de o Primeiro-Ministro indigitado ser uma personalidade ligada a um desses partidos, o PPD. Ao contrário do Governo anterior, marca posição em termos ideológicos. Como princípio geral defende “uma actuação pautada pelo realismo político e económico, que não pode confundir-se com o mero pragmatismo tecnocrático, alheio a uma opção valorativa” (PG-IVºGC, p.2). Nas linhas gerais programáticas do IVº Governo, encontra-se um posicionamento assertivo quanto à vontade

de exercer as suas funções “no sentido de contribuir relevantemente para a preservação e fortalecimento da convivência democrática em Portugal” (PG-IV^oGC, p.2). A prossecução de interesses nacionais, em matéria de democratização da sociedade e de melhoria da qualidade de vida são reiteradas, tendo em vista a “ascensão cultural”, a “realização de justiça social” e o desenvolvimento económico e social (PG-IV^oGC). O V^o Governo apresenta-se, também, com um carácter não partidário, tanto mais que está condicionado como Governo de transição para preparar um ato eleitoral, mas declarando sempre a sujeição dos atos ao interesse colectivo nacional. Talvez seja esta devoção que vai determinar que a sua produção legislativa venha a ser, curiosamente, a mais intensa dos três Governos deste bloco de análise, embora possa passar também pelo despacho e publicação de diplomas que já estavam em preparação desde os Governos anteriores.

Política social e económica

Neste campo, o III^o Governo é bastante parcimonioso em propostas. A ênfase é colocada no **desenvolvimento económico e social**, em especial no utilitarismo das políticas sociais e económicas, em matérias como a estabilização económica, o estímulo à produtividade e o combate ao desemprego. No Programa do IV^o Governo declara-se o objetivo fundamental de “melhoria generalizada das condições de vida da sua população” (PG-IV^oGC, p.5). O objetivo do Governo é apresentado não como “o mero desenvolvimento económico, mas sim o desenvolvimento económico-social onde a promoção da justiça social ocupe lugar de primacial relevância” (PG-IV^oGC, pp.11-12). O III^o Governo lembra a conveniência do investimento em sectores de interesse nacional, destacando o aprofundamento e diversificação das relações internacionais, nomeadamente com a CEE e os novos países de expressão portuguesa. O **papel do Estado** é realçado, pelo III^o Governo, ao nível da promoção da participação colectiva: “Estimular a participação dos portugueses na vida colectiva e intensificar a intervenção dos parceiros sociais na formulação de políticas e medidas legislativas que directamente os afectem” (PG-III^oGC, p.8). O IV^o Governo não só valoriza a participação coletiva, dando especial realce ao papel do sector cooperativo, como atribui ao Estado a obrigação de promover a criação de equipamentos sociais em domínios críticos como a saúde e a educação.

O IV^o Governo faz uma ligação entre **educação e desenvolvimento económico e social**, sobretudo com a capacidade produtiva, ao referir a necessidade de acumular conhecimento tecnológico suficiente e elevação do nível cultural e técnico da população, como fator favorecedor do desenvolvimento económico e social (PG-IV^oGC).

O Programa do V^o Governo é bastante limitado no campo social e económico mas não deixa de manifestar posição. É reconhecido o **papel do Estado** na orientação e gestão da política social, mas com responsabilidade colectiva, distribuída entre órgãos locais do poder público e as instituições privadas. Sobre o desenvolvimento social e económico, é entendido que, mesmo sem comprometer os ganhos em matéria de estabilização económica do país, a economia deve estar condicionada a uma “intenção social que perspectiva a actuação do Governo” (PG-IV^oGC, p.6).

Política educativa e Ensino Superior

O IIIº Governo Constitucional apresenta um conjunto de propostas programáticas no campo da educação e do Ensino Superior, as quais, apesar da autonomia deste Governo, conferem alguma continuidade face a propostas dos dois Governos anteriores. Um exemplo desta situação é a vontade de dar continuidade aos “estudos destinados à elaboração do projecto de lei do Sistema Educativo” (PG-IIIºGC, p.98). No campo das **funções do Ensino Superior**, o IIIº Governo dedica atenção às três funções tradicionais. Ao nível do ensino, a ênfase é colocada na melhoria da sua qualidade e no desenvolvimento da oferta de formação pós-graduada. Quanto à investigação, são valorizados aspetos como o estímulo à produção científica, a melhoria da sua qualidade e a projeção internacional. A articulação entre o ensino e a investigação, e a aproximação entre as suas estruturas de suporte, são apontadas como fatores importantes para a qualidade do ensino e para o desenvolvimento das carreiras académicas. Esta proposta, que vem dos Governos Constitucionais de Mário Soares, tem expressão particular neste IIIº Governo: a junção do Ensino Superior e da Investigação Científica na mesma Secretaria de Estado.

A prestação de serviços à comunidade merece uma grande atenção por parte do IIIº Governo. O Programa dedica especial relevo à preocupação de regulamentar a relação com a comunidade, “com o propósito de valorizar a contribuição destas instituições na resolução de problemas nacionais, regionais e locais” (PG-IIIºGC, p.109). Neste sentido, é salientado que “os Centros de Investigação têm potencialidades que podem e devem ser postas ao serviço da comunidade, procurar-se-á fomentar e regulamentar a prestação de serviços a entidades exteriores, privadas ou estatais” (PG-IIIºGC, p.103). O retorno económico é valorizado pois “da qual resultarão naturalmente novas fontes de financiamento não só para a investigação aplicada, mas também para a fundamental” (PG-IIIºGC, p.103). O IVº Governo dedica algumas menções ao ensino (como o lançamento de cursos de Mestrado) e à investigação, nomeadamente à necessidade de reforço das suas estruturas e à sua interligação com o ensino. O Vº Governo dedica menos atenção a estes aspetos, mas salienta a importância de articulação entre a investigação e o desenvolvimento social e económico.

O **valor social e económico** da formação académica é reconhecido de várias formas. Embora não seja já usada a expressão de democratização da sociedade, presente nos primeiros Governos, a ideia está presente, seja em expressões como a “tendência para a melhoria do clima social” (PG-IIIºGC, p.8), seja na prossecução de uma “política de respeito da liberdade de ensinar e aprender” (PG-IIIºGC, p.104). O Programa do IVº Governo menciona a importância de “salvaguarda e apoio ao ensino particular e cooperativo” (PG-IVºGC, p.59).

Na mesma categoria de análise, outra unidade temática, evidente no Programa do IIIº Governo, refere-se ao utilitarismo social e económico da educação, mesmo que não seja específico do Ensino Superior. Nesse Programa de Governo é afirmado que “haverá que reconhecer que qualquer esforço de investimento no sector Educação terá retroactividade garantida, ainda que a médio ou longo prazo, pois que é condição necessária ao desenvolvimento

económico, social, cultural e científico do país” (PG-III^oGC, p.100). O Programa do IV^o Governo é concordante na utilidade da educação para o desenvolvimento económico e progresso social, e para a “satisfação cultural” da população portuguesa (PG-IV^oGC, p.57), ou seja, o seu valor na promoção do nível educativo da sociedade. O V^o Governo, ao estabelecer a relação entre a investigação e o desenvolvimento do país, insiste num planeamento e coordenação que tenha em vista os “domínios de maior importância económico-social” e o estímulo à absorção da tecnologia “nos sectores prioritários do sistema produtivo” (PG-V^oGC, p.18). O valor para a formação contínua dos profissionais é também salientado. A formação dos agentes educativos, educadores e professores de todos os níveis de ensino, é uma área que recebe especial atenção. Há uma aposta geral na promoção do sector educativo, quanto às condições de funcionamento, bem como quanto à qualidade da formação e capacidade de atuação dos docentes.

Quanto aos aspectos relacionados com a **organização e evolução do sistema** de Ensino Superior, a atenção recai sobre vários temas. A expansão é uma prioridade imposta pela situação do país em termos de taxas de participação, pois “no ensino superior, impõe-se uma política de expansão global do sistema, já que é excessivamente baixa a taxa actual de ingressos em relação ao grupo etário correspondente” (PG-III^oGC, p. 102). Esta expansão tem uma via preferencial estabelecida no Programa do III^o Governo, considerando que “a sua desejável expansão far-se-á preferencialmente através da progressiva implantação do Ensino Superior de Curta Duração” (PG-III^oGC, p.99). Os processos de expansão, diversificação e regionalização, são entendidos de uma forma integrada pelo III^o Governo, para “garantir a formação dos recursos humanos necessários ao desenvolvimento sócio-económico do país” (PG-III^oGC, p.102).

Tendo em conta a grande atenção dada à formação de educadores e professores, dos ensinos básico e secundário, fundamentais para dar resposta às necessidades de escolarização do país, as Escolas Superiores de Educação merecem uma referência particular (PG-III^oGC). É, também, com a qualidade da formação dos agentes educativos que é manifestada uma intenção de aposta nas condições de organização dos cursos. Isto inclui o modelo da formação básica dos educadores e professores de educação básica e secundária, assim como a sua formação contínua e a formação pós-graduada para os docentes do Ensino Superior. Os aspectos organizacionais do Ensino Superior são também importantes no plano das instalações e equipamentos, sendo apontadas, sobretudo, as instituições universitárias, em concordância com a necessidade de promover a investigação e a relação com a comunidade.

A preocupação com a qualidade da formação dos docentes e investigadores é, ainda, associada, à intenção de publicar estatutos da carreira docente universitária, da “carreira docente do ensino superior de curta duração” (PG-III^oGC, p.108), e da carreira de investigação (PG-III^oGC). A mobilidade continua a ser mencionada apenas na perspetiva dos docentes e investigadores, no quadro de convénios com instituições nacionais e estrangeiras (PG-III^oGC). As expectativas colocadas pelo III^o Governo, quanto a aspectos legais e organizacionais, centram-se em três pontos: a reorganização administrativa e maior autonomia das reitorias universitárias; a necessidade de regulamentação sobre graus e diplomas universitários; e a necessidade de

estudar a “estruturação das Universidades tendo em conta a interligação dos sistemas de ensino e investigação e revisão dos mecanismos de gestão” (PG-IIIºGC, p.108). Finalmente, um detalhe importante deve ser mencionado acerca do IIIº Governo: é o primeiro Governo, em cujo Programa há o cuidado de salvaguardar uma condição fundamental à concretização das propostas programáticas que é considerar que “a exequibilidade de muitas das medidas programáticas [enunciadas] depender, em vasta medida, das dotações orçamentais que, em cada ano, venham a ser concedidas ao sector Educação e Cultura” (PG-IIIºGC, p.100).

O IVº Governo abre as suas propostas na área do Ensino Superior e Investigação Científica com uma declaração que marca as suas prioridades, nomeadamente ao afirmar que “o acesso ao ensino superior e a sua diversificação, regionalização, expansão e desenvolvimento são os problemas que, neste sector, mais preocupam o Governo” (PG-IVºGC, p.60). Quanto à expansão, este Governo segue a mesma opção do Governo anterior, pela aposta no “rápido aumento da capacidade do sistema de ensino de curta duração e das universidades novas já existentes, e não da abolição do regime de “*numerus clausus*” ou da criação de novas universidades” (PG-IVºGC, p.61). No que se refere à diversificação, a intenção deste Governo, é manter um sistema com uma componente universitária e outra de “ensino superior de curta duração”. Para isso, surge a preocupação de definir a “rede de escolas de ensino superior de curta duração” (PG-IVºGC, p.61). A esta componente fica atribuída a principal responsabilidade estrutural no sentido da regionalização. Sobre o acesso, há a intenção de manter o Ano Propedêutico, enquanto não for possível organizar um 12º ano de escolaridade presencial e a possibilidade de criar uma Universidade Aberta.

Expansão e diversificação passam, no Programa do IIIº Governo, pelo “desenvolvimento das actuais Universidades Novas e dos Institutos Universitários” e pelo “lançamento de uma rede de estabelecimentos de ensino superior de curta duração (escolas superiores de educação, de saúde, de serviços, de tecnologia industrial e de agro-pecuária)”. Nesta rede deverão ser integrados “Institutos politécnicos, Institutos Superiores de Engenharia, Institutos Superiores de Contabilidade e Administração e Escolas de Regentes Agrícolas” (PG-IIIºGC, p.102). Do ponto de vista da diversificação, as intenções programáticas do Vº Governo vão no sentido do “arranque do ensino superior politécnico”, do “desenvolvimento das universidades novas e institutos universitários” e da “racionalização da dimensão, âmbito e condições de funcionamento de alguns estabelecimentos de ensino superior” (PG-VºGC, p.19). Quanto à formação de professores, o Programa refere as “acções tendentes à integração das escolas de educadores de infância e do magistério primário no Ensino Superior Politécnico” (PG-VºGC, p.19).

No plano organizacional do sistema, o IVº Governo produziu algumas propostas. Desde logo, a preocupação com a reorganização de serviços no sistema educativo, conferindo maior eficiência e maior capacidade de controlo financeiro. Neste campo, também a preocupação em rever a coordenação entre entidades de ensino e entidades de investigação. E, ainda, a ideia de criar um Conselho Nacional de Ensino Superior, com a incumbência, entre outras, de avaliar os cursos existentes e planear o lançamento de novos cursos. A aposta na melhoria da qualidade do

ensino, em especial a inovação ao nível dos conteúdos e dos métodos pedagógicos e novas propostas de formação pós-graduada (como Mestrados) é salientada. O reforço da ligação das Universidades com outras instituições, nacionais e estrangeiras, é valorizado. Por fim, há que proceder à “publicação urgente do estatuto da carreira docente universitária” (PG-IV^oGC, p.61).

Para o V^o Governo, as políticas educativa e científica são entendidas como contributos para uma política cultural mais ampla e integradora. A política de ensino é perspectivada no sentido do reforço progressivo da educação permanente, numa prática que “privilegie a capacidade de iniciativa, o espírito crítico, a solidariedade social e a consciência da temporalidade das situações” (PG-V^oGC, p.9). Quanto à investigação, deve ser gerida numa perspetiva de valor económico e social. O incremento da cooperação científica e técnica internacional é apontado como elemento de aposta na gestão das relações de cooperação bilateral com outros países.

O Quadro 18 sintetiza a análise dos Programas de Governo por unidades temáticas.

Quadro 18: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos III^o, IV^o e V^o Governos Constitucionais*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Gov. Const.		
						III	IV	V
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário	✓	✓	✓
				1.2	Orientação ideológica		✓	
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política	✓		✓
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional			✓
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade	✓	✓	✓
				3.2	Melhoria da qualidade de vida		✓	
				3.3	Credibilidade das instituições			
3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais							
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica			✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos		✓	
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	✓	✓	✓
		2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓		
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva		✓	
				3.2	Educação/formação e emprego			
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓	✓	✓
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓	✓	✓
				1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	✓		
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta	✓	✓	✓
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓	✓	✓
				2.3	Condições de acesso		✓	
				2.4	Financiamento	✓	✓	
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	✓		
				2.6	Condições legais / organizacionais	✓	✓	✓
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	✓	✓	✓
				2.8	Mobilidade / internacionalização	✓	✓	✓
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	✓	✓	
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓	✓	✓
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade		✓	
3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais			✓	✓			
3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação			✓	✓	✓		

C. Produção legislativa

O curto tempo de duração do IIIº Governo Constitucional teve como consequência a ausência de produção legislativa em matéria de Ensino Superior. Deste modo, nenhuma das propostas constantes do seu Programa se concretizou de forma direta. Quanto ao IVº e Vº Governos Constitucionais podemos encontrar quatro áreas de produção legislativa com relevância para a concretização de propostas programáticas dirigidas ao Ensino Superior.

A primeira área diz respeito à expansão e diferenciação do sistema de Ensino Superior. Estes processos tiveram um reforço importante, na componente universitária, em 1979, mercê da criação de três novas instituições universitárias. Excluindo a criação, já nos anos 80, de instituições do sector privado (particular e cooperativo), bem como a proliferação interna de unidades orgânicas (escolas, institutos e departamentos), é num curtíssimo período de apenas três meses que se assiste ao maior e mais súbito crescimento do sistema de Ensino Superior registado em Portugal, ao nível institucional. A Universidade do Algarve (Lei nº 11/79, de 28/03) é criada sob a vigência do IVº Governo. Posteriormente, já na vigência do Vº Governo, é criado o Instituto Universitário da Beira Interior (Lei nº 44/79, de 11/09), com extinção do Instituto Politécnico da Covilhã; e é criado o Instituto Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro (Lei nº 49/79, de 14/09), com extinção do Instituto Politécnico de Vila Real. Note-se que os dois Institutos Politécnicos extintos haviam sido criados em 1973, no quadro da reforma de Veiga Simão (Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08). É de salientar, ainda, que o IVº Governo havia declarado a sua aposta na expansão, diversificação e regionalização do Ensino Superior. No mandato do Vº Governo o Instituto Universitário de Évora é convertido em Universidade, pelo Decreto-Lei nº 482/79, de 14/12, reforçando o estatuto universitário de uma instituição situada no interior do país.

Através do Decreto-Lei nº 519-V1/79, de 29/12, o Vº Governo determina a criação do Instituto Português de Ensino à Distância, no âmbito do Ministério da Educação, sendo o embrião da futura Universidade Aberta, conforme mencionado no seu Preâmbulo. No diploma realça-se o interesse instrumental em matéria de formação académica, mas também é feita uma chamada de atenção à oportunidade para a “difusão e preservação da língua e cultura portuguesa” e para a “cooperação com outros países de expressão portuguesa”.

O Vº Governo publica um diploma legal que será fundamental para a organização e evolução do sistema de Ensino Superior em Portugal. Com o Decreto-Lei nº 513-T/79, de 26/12, é confirmada a opção pelo modelo binário de Ensino Superior para o país:

A coexistência do ensino superior politécnico, impregnado de uma tónica vincadamente profissionalizante, com o ensino superior universitário, de características mais conceptuais e teóricas, traduzindo a real diversificação operada no âmbito do sistema do ensino superior, é o resultado de uma opção ditada por razões de eficiência e de adequação daquele sistema à estrutura sócio-económica em que se insere, sem prejuízo, embora, da conveniente articulação entre ambos os referidos tipos de ensino.

(Preâmbulo do Decreto-Lei nº 513-T/79, de 26/12)

Este diploma estabelece a paridade entre o ensino universitário, e o ensino não-universitário ou “de curta duração”, este doravante designado formalmente por “Ensino Superior Politécnico”, pois, como é declarado no diploma, “ao qual se pretende conferir uma dignidade idêntica ao universitário” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 513-T/79, de 26/12). Neste diploma legal, é definida uma tipologia dos estabelecimentos que revive, com adaptações, o Decreto-Lei nº 402/73, ao tipificar as Escolas Superiores de Educação, e as Escolas Superiores Técnicas, podendo estas ter variantes, consoante a área de especialização. Às primeiras cabe “desempenhar um papel importante no que concerne à formação em serviço e, bem assim, à actualização e reciclagem de docentes e profissionais de educação”. As segundas, “cuja designação concreta é função dos domínios de actividade profissional para que estão especialmente vocacionadas” dirigem-se à “formação de técnicos qualificados nos sectores da produção agrícola, pecuária e florestal, da tecnologia dos produtos alimentares e industriais, da gestão e contabilidade, da saúde e do jornalismo” (Decreto-Lei nº 513-T/79, de 26/12).

As Escolas Superiores, em cada localidade, enquanto estabelecimentos de Ensino Superior, passam a ficar agrupadas em Institutos Politécnicos, tendo estes uma função de coordenação entre as Escolas e de diálogo com o Ministério da tutela. Uma situação particular coloca-se com as Escolas de Enfermagem, dado que a gestão das formações técnicas em Saúde vinha sendo tradicionalmente realizada sob a tutela de outro Ministério (Ministério da Saúde ou Ministério dos Assuntos Sociais). As três funções essenciais das Instituições de Ensino Superior, com a ênfase num modelo de ensino vocacional e prático, investigação e desenvolvimento experimental, e apoio ao desenvolvimento regional, são expostas na declaração de finalidades do Dec.-Lei nº 513-T/79, de 26/12.

Através daquele diploma legal é feito, também, o reforço do número de instituições politécnicas. De facto, este diploma legal cria dez novos Institutos Politécnicos, cada um com duas ou mais Escolas Superiores: Beja, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Faro, Lisboa, Porto, Santarém, Setúbal e Viseu. A implantação do Ensino Superior Politécnico nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira ficou adiada até conclusão de estudos sobre a matéria. Nos casos de Aveiro, Braga e Évora, optou-se por um modelo integrado, aproveitando a existência de Institutos Universitários. Esta opção está em consonância com as decisões tomadas meses antes, para a Covilhã e para Vila Real, em que as instituições Politécnicas foram formalmente extintas, com integração nos institutos universitários. A mesma opção virá a ser tomada, anos mais tarde (1988) para o Instituto Politécnico de Faro, que virá a ser extinto e integrado na Universidade do Algarve.

A criação destas novas instituições, universitárias e politécnicas, públicas, e a revisão do estatuto das instituições com carácter politécnico, permite concretizar vários objetivos: (1) regulariza a situação formal das instituições e estabelecimentos académicos, quer colocando-os definitivamente com o estatuto de Ensino Superior, quer estabelecendo a sua paridade formal; (2) aumenta o número de instituições e estabelecimentos no sistema; e (3) diferencia, claramente, as instituições e estabelecimentos, em termos dos cursos que passam a oferecer, e da orientação

(mais liberal ou mais profissionalizante) para o mercado de trabalho. A localização destas novas instituições, universitárias e politécnicas, concretiza um objetivo adicional, mencionado de modo redundante em vários Programas de Governo, ao promover uma distribuição descentralizada da oferta educativa, com possibilidade de adequação das unidades orgânicas/estabelecimentos a interesses e contextos regionais de inserção.

O Vº Governo Constitucional, através do Decreto-Lei nº 519-R2/79, de 29/12, procede à aprovação do Estatuto das Escolas Normais de Educadores de Infância. Sem mencionar a sua condição de Ensino Superior, procura autonomizar e destacar estas Escolas face à formação inicial de educadores e professores realizada pelas Escolas do Magistério Primário. São criadas quatro Escolas Normais de Educadores de Infância (Coimbra, Guarda, Viana do Castelo e Viseu).

Estabelecido o alargamento do sistema de Ensino Superior e a sua diversificação no plano sistémico, colocava-se o problema da capacidade de pôr em funcionamento pleno todas essas instituições, incluindo aquelas previstas na reforma de 1973. Um problema decorrente de “dificuldades de vária ordem, de que convirá realçar as restrições orçamentais” impediu a concretização do processo de instalação de diversas instituições, conforme estava contemplado no Decreto-Lei nº 402/73. Reconhecendo, mais uma vez, o valor do conteúdo deste diploma para o desenvolvimento e diversificação do sistema de Ensino Superior, em Portugal, o Vº Governo determinou a manutenção do regime de instalação “das Universidades, Institutos Universitários e demais estabelecimentos de ensino superior abrangidos pelo Decreto-Lei nº 402/73, de 11 de Agosto”, por um período máximo de oito anos (Art.º 1º, do Decreto-Lei nº 498-D/79, de 21/12). Porém, em concordância com a aposta, manifestada por estes Governos (sobretudo o IIIº e o IVº Governos), no forte contributo do Ensino Politécnico para a expansão e diversificação do sistema, e tendo em conta o diploma de criação de novas instituições, parece haver uma preocupação de acelerar o processo, embora com a salvaguarda de conciliar a celeridade e a eficiência desse processo (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 513-L1/79, de 27/12). De facto, é estabelecido que o regime de instalação de novos estabelecimentos politécnicos deve ter um período mínimo de três anos mas não deve exceder seis anos (Art.º 1º, do Decreto-Lei nº 513-L1/79, de 27/12).

A segunda área de produção legislativa refere-se a diplomas de natureza orgânica. É o caso do Decreto-Lei nº 536/79, de 31/12, que ajusta os órgãos e condições de funcionamento das Universidades mais antigas (Porto, Coimbra, Lisboa e Técnica de Lisboa). O Decreto-Lei nº 525/79, de 31/12, estabelece normas definidoras dos graus atribuídos pelas Instituições do Ensino Superior, bem como normas acerca do processo para a sua obtenção. O diploma define e estabelece a distinção entre os graus académicos e determina que tipo de instituições os pode conferir: enquanto “As Universidades e os Institutos Universitários conferem (...) os diplomas de licenciatura, de mestrado, de doutoramento e de agregação”, “As escolas superiores criadas ao abrigo do disposto no Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10 [Ensino Superior de Curta Duração] conferem o diploma de estudos superiores e o diploma de estudos superiores especializados” (Art.º 1º do Decreto-Lei nº 525/79, de 31/12).

A terceira área de intervenção é ao nível de estatutos de carreira. O Vº Governo Constitucional concretizou a publicação do primeiro Estatuto da Carreira Docente Universitária (Decreto-Lei nº 448/79, de 13/11). Mais uma vez, o preâmbulo do diploma legal esclarece as motivações e objetivos globais do Estatuto. Importa salientar duas preocupações expressas naquele diploma legal, que advêm do processo de expansão da Universidade num curto espaço de tempo. Por um lado, os quadros docentes eram manifestamente insuficientes na época da Revolução de 1974, o que obrigou ao recrutamento acelerado de assistentes, apenas com a licenciatura e sem formação pedagógica, para responder à pressão de procura do Ensino Superior. Ao mesmo tempo, uma certa desvalorização da função docente universitária criou um risco de fuga dos docentes mais qualificados (recordemos que nesta época estavam em fase de instalação, pelo menos sete novas instituições universitárias públicas). Sentia-se que era urgente resolver o problema da qualificação dos docentes e “tornar a carreira mais digna e mais aliciante”, criando condições “que neutralizem ou atenuem os efeitos centrífugos consequentes das solicitações (...), por parte do sector privado, e mesmo do sector público” sobre “muitos daqueles que, tendo enveredado pela actividade universitária, se sentem frustrados e mal recompensados relativamente à intensidade e responsabilidade do seu labor” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 448/79, de 13/11). No mesmo documento, a propósito da carreira docente, também podemos encontrar dois desafios perfilados para a própria Universidade e profundamente interligados: o desenvolvimento da qualidade institucional e competência dos docentes como fator promotor da competitividade internacional; e a valorização da Universidade como “instituição polivalente”, capaz de realizar as três vertentes de missão do Ensino Superior (ensino, investigação e serviço à comunidade). O primeiro desafio é um detalhe interessante, se compararmos com o discurso sobre a competitividade e atratividade que viremos a encontrar na primeira década do século XXI. O segundo desafio salienta a capacidade de ter um “inegável interesse social”. Numa época em que o Ensino Superior não-universitário (agora Politécnico) vinha sendo tão promovido, esta retórica acerca do papel da Universidade parece ter um sentido social mais amplo, do que uma mera justificação para um ato jurídico de organização de uma carreira profissional e académica.

A quarta área de produção legislativa destes Governos de iniciativa Presidencial refere-se a condições relacionadas com o exercício do sector privado (particular e cooperativo). A Lei nº 9/79, de 19/03, publicada pelo IVº Governo (PM: Mota Pinto – PPD), estabelece as bases do ensino particular e cooperativo. Esta Lei estabelece que sendo um “direito fundamental de todo o cidadão o pleno desenvolvimento da sua personalidade, aptidões e potencialidades, nomeadamente através da garantia do acesso à educação e à cultura e do exercício da liberdade de aprender e de ensinar”, então cabe ao Estado “criar condições que possibilitem o acesso de todos à educação e à cultura e que permitam igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino.” Contudo, a Lei nº 9/79 é genérica quanto aos níveis de ensino, dispondo que a sua aplicação a “escolas de nível superior” deverá ser regulada por diploma legal próprio. Note-se que esta iniciativa legislativa está em pleno acordo com o princípio de liberdade enunciado no Programa deste Governo, de

liberdade dos cidadãos e de autonomia da sociedade civil, bem como com a proposta de apoiar a participação destes sectores na Educação.

No mesmo ano, o Vº Governo produz um documento que complementa aquela Lei. A Lei nº 65/79, de 04/10, estabelece as condições de garantia da liberdade de ensino. Este diploma legal, não é específico e, por isso, aplica-se a todos os níveis de ensino. No seu articulado aponta vários princípios que definem as condições do exercício pleno da liberdade de ensinar e aprender. Há elementos de grande força simbólica nesta Lei. Primeiro, e depois de várias décadas de um regime político de declarada inspiração cristã, e depois de um período revolucionário marcado por uma retórica de “transição para o socialismo” (vertida na Constituição em vigor na época), há uma tentativa de extrair a pressão ideológica sobre a Educação. Segundo, o carácter formal não discriminatório *per se*, deste tipo de organização de ensino (independente de condições que influenciem a frequência, como o custo). Terceiro, a atribuição de liberdade científica e pedagógica aos docentes, dentro dos limites constitucionais e das normas legais em vigor para todo o ensino.

O Quadro 19 contém a produção legislativa mais relevante no período governativo descrito, em matérias de interesse para a diversidade do sistema de ensino Superior.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

A evolução quantitativa das Instituições de Ensino Superior no período que compreende os três Governos em análise, embora mais marcada, segue um padrão de base semelhante ao registado nos dois primeiros Governos Constitucionais: prioridade à expansão do Sistema com base nas instituições públicas e dentro do plano geral elaborado em 1973, antes da revolução. Os três Governos deram especial atenção a instituições Politécnicas, quer Institutos Politécnicos criados *de novo*, quer ao processo de conversão de Escolas do Ensino Médio (como as Escolas de Regentes Agrícolas convertidas em Escolas Superiores Agrárias).

É no mandato do IVº Governo Constitucional, tendo como Primeiro-Ministro o social-democrata Carlos Mota Pinto, um dos fundadores do PPD/PSD, que é concedida autorização provisória de funcionamento à primeira Universidade Privada, a Universidade Livre. Embora o Instituto Superior de Psicologia Aplicada (ISPA) já existisse desde 1964, por conversão do Instituto de Ciências Psicopedagógicas criado em 1962, por uma entidade ligada à Igreja Católica, só mais tarde virá a ter o reconhecimento como Instituição de Ensino Superior.

A evolução do número de instituições no período governativo em estudo é descrita no Quadro 20.

Quadro 19: *Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1978-1980 – IIIº, IVº e Vº Governos Constitucionais*

Domínio	Diploma	Governos		
		III	IV	V
Bases do Sistema Educativo	---			
Funcionamento do Sistema Educativo	Decreto-Lei nº 498-D/79 , de 21/12 Mantém em vigor o regime de instalação das Universidades, Institutos Universitários e demais estabelecimentos de ensino superior abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, e cria neles conselhos científicos e pedagógicos			✓
	Decreto-Lei nº 513-L1/79 , de 27/12 Define o regime de instalação dos estabelecimentos do ensino superior politécnico			✓
	Decreto-Lei nº 525/79 , de 31/12 Estabelece normas definidoras dos graus atribuídos pelas instituições do ensino superior, bem como do processo para a sua obtenção			✓
	Decreto-Lei nº 536/79 , de 31/12 Introduz alterações na orgânica administrativa das Universidades de Coimbra, Lisboa, Porto e Técnica de Lisboa e aumenta os quadros do pessoal das referidas Universidades			✓
Acesso ao Ensino Superior	---			
Criação de IES (expansão / diversificação)	Lei nº 11/79 , de 28/03 (*) Criação da Universidade do Algarve		✓	
	Despacho nº 28/79 , de 01/03 Concede autorização provisória para funcionamento da Universidade Livre		✓	
	Lei nº 44/79 , de 11/09 (*) Criação do Instituto Universitário da Beira Interior			✓
	Lei nº 49/79 , de 14/09 (*) Criação do Instituto Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro			✓
	Decreto-Lei nº 482/79 , de 14/12 Cria a Universidade de Évora em lugar do Instituto Universitário de Évora			✓
	Decreto-Lei nº 519-R2/79 , de 29/12 Aprova o Estatuto das Escolas Normais de Educadores de Infância			✓
	Decreto-Lei nº 519-V1/79 , de 29/12 Cria no Ministério da Educação o Instituto Português de Ensino à Distância			✓
	Decreto-Lei nº 513-T/79 , de 26/12 Define a rede de estabelecimentos do ensino superior politécnico que anteriormente se designava «ensino superior de curta duração»			✓
Ensino Superior Particular e Cooperativo	Lei nº 9/79 , de 19/03 Relativa às bases do ensino particular e cooperativo		✓	
	Lei nº 65/79 , de 04/10 Liberdade do ensino			✓
Carreiras no Ensino Superior	Decreto-Lei nº 448/79 , de 13/11 Aprova o Estatuto da Carreira Docente Universitária			✓

Notas: ☐ Diplomas com influência direta na diversidade do sistema. (*) Previsto no Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08.

Quadro 20: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do IIIº, IVº e Vº Governos Constitucionais (1978-1980), por Governo e bloco governativo

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades								Redução de entidades								Balanço								
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
IIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	1	33	25
IVº	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	20	1	34	25
Vº	8	0	17	7	32	16	1	0	2	0	0	9	11	12	0	0	6	0	17	-2	21	26	1	51	23
Bloco	8	0	18	7	33	16	1	0	2	0	0	9	11	12	0	0	6	0	18	-2	22	26	1	51	23
	Instituições Militares e Policiais																								
IIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
IVº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Vº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Bloco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Instituições Concorreatórias																								
IIIº	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	2	1	5	0
IVº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	5	0
Vº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	5	0
Bloco	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	2	1	5	0
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
IIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IVº	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Vº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Bloco	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
	Todas as Instituições																								
IIIº	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	22	2	38	27
IVº	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	23	2	39	27
Vº	8	0	17	7	32	16	1	0	2	0	0	9	11	12	0	0	6	0	17	-2	21	29	2	56	25
Bloco	10	0	19	7	36	16	1	0	2	0	0	9	11	12	0	0	8	0	19	-2	25	29	2	56	25

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; EENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.1.5. 1980-1983 – VIº-VIIIº Governos Constitucionais

Governos de base social-democrata (coligação de centro-direita) PMs: Francisco Sá Carneiro (VI), Francisco Pinto Balsemão (VII, VIII)

As eleições legislativas intercalares de 1979 deram a vitória a uma coligação de três partidos de centro-direita (a Aliança Democrática [AD], formada por: Partido Social Democrata [PSD] + Centro Democrático Social [CDS] + Partido Popular Monárquico [PPM]) – VIº Governo. Em 1980, realizaram-se as eleições legislativas regulares, tendo vencido a mesma coligação. Entretanto com a morte do Primeiro-Ministro, Sá Carneiro, em Dezembro de 1980, a função foi assumida, interinamente, pelo Vice-Primeiro-Ministro até à Tomada de Posse do VIIº Governo,

presidido por Pinto Balsemão, que liderou também o VIIIº Governo. Os três Governos formam um bloco político, com a mesma base parlamentar e quadro ideológico.

A. Elementos de contexto político e social

Em 1982, sob a vigência do VIIIº Governo Constitucional, de centro-direita (AD), é publicada a primeira revisão Constitucional. Esta revisão da Constituição é marcada pela redução (mas não eliminação) da carga ideológica do documento constitucional. Um sinal da mudança é desaparecimento do Conselho da Revolução do elenco dos órgãos de soberania e a criação do Tribunal Constitucional. A nova Constituição (Lei Constitucional nº 1/82, de 30/09) mantém alguns elementos de carga ideológica, ligados à origem revolucionária. Por exemplo, Portugal continua a ser uma república “empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes” (Art.º 1º, da Lei Constitucional nº 1/82, de 30/09) e que “tem por objectivo assegurar a transição para o socialismo” (Art.º 2º). Porém, há mudanças no seu conteúdo. Na caracterização do Estado Português (Art.º 2º), a expressão “Estado democrático” é substituída pela expressão “Estado de direito democrático”. E, também, a expressão “criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras”, no mesmo artigo, é substituída pela expressão “realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”.

As “tarefas fundamentais do Estado” (Art.º 9º) também são revistas, não tanto nos domínios de intervenção, mas sim em alguns aspectos conceptuais dessa intervenção. É o caso da alínea que antes determinava a socialização dos meios de produção e da riqueza, e a criação de condições para “o bem-estar e a qualidade de vida do povo, especialmente das classes trabalhadoras”. O foco discursivo deixa de estar no método e passa a centrar-se no objectivo: “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo, a igualdade real entre os portugueses e a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais, mediante a transformação das estruturas económicas e sociais” (Art.º 9º, da Constituição de 1982). O discurso transfere o foco das “classes trabalhadoras”, para a igualdade Constitucional entre todos os cidadãos. É suprimido o vínculo formal da Constituição à aliança com o MFA e ao processo revolucionário.

Acerca da “liberdade de aprender e de ensinar” (Art.º 43º), é aditado um ponto que garante “o direito de criação de escolas particulares e cooperativas”. Sobre o “ensino público, particular e cooperativo” (Art.º 75º), as três formas são colocadas no mesmo plano de igualdade de direitos. A responsabilidade do Estado deixa de ser criar “estabelecimentos oficiais” e passa a ser criar “estabelecimentos públicos”; o Estado continua a ter de fiscalizar o ensino particular e cooperativo, mas este deixa de ser considerado “supletivo”, o que ocorria com a Constituição de 1976.

Ao Estado cabe a responsabilidade de promover a democratização da educação, mas já não para assegurar o “progresso da sociedade democrática e socialista”. A educação é considerada via para “o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva”. A ciência passa a integrar o conjunto dos direitos culturais (Art.º 73º). Quanto ao ensino (Art.º 74º), ocorrem algumas alterações no articulado da Constituição. É estabelecido que “Todos têm o

direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”, mas deixa de constar a menção da garantia por parte do Estado ao ensino. Este ponto, em articulação com a alteração no articulado sobre o ensino particular e cooperativo, distribui pelos três sectores (público, particular e cooperativo) a responsabilidade de organizar e oferecer o ensino a todos os níveis. Em conjunto com esta alteração, o Estado deixa de ter de “modificar o ensino de modo a superar a sua função conservadora da divisão social do trabalho” e passa a constar que “O ensino deve ser modificado de modo a superar qualquer função conservadora de desigualdades económicas, sociais e culturais”. Também aqui, cai o discurso que invocava a existência de classes sociais diferenciadas, às quais teria de corresponder uma diferenciação de direitos, ou prioridades de ação por parte do Estado, com efeito compensatório das desigualdades identificadas à data da Revolução. É neste sentido que é suprimida uma outra alínea do mesmo ponto, que se referia à estimulação da formação de quadros científicos e técnicos originários das classes trabalhadoras. A importância de “Estabelecer a ligação do ensino com as actividades produtivas e sociais”, conforme constava na Constituição de 1976, é conjugada com a ideia da regionalização e refere-se, agora, o interesse de “Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais e culturais”.

Relativamente ao acesso ao Ensino Superior, a Constituição continua a referir-se, apenas e explicitamente, à “Universidade” (Art.º 76º). É interessante notar como, apesar dos discursos programáticos e dos estímulos legislativos à criação e implementação de outro modelo de Ensino Superior, a Constituição continua a manter a Universidade como símbolo do Ensino Superior.

B. Análise dos Programas de Governo

O VIº Governo Constitucional tomou posse na sequência de um período de governação conturbado e de um pedido de ajuda económica ao FMI. O Programa governativo do novo Governo refere-se a problemas existentes à partida e condicionadores da intervenção do Governo: problemas conjunturais de natureza económica, quer no plano nacional, quer no plano internacional; e problemas estruturais, que afetam aspetos da economia e do funcionamento do sistema administrativo do Estado (considerado sobredimensionado, ineficiente, com défice de qualificação do pessoal e com sistemas de gestão obsoletos). A economia e as insuficiências da Administração Pública são elementos centrais na descrição do país e na argumentação acerca da necessidade de intervenção política. Os Programas do VIIº e do VIIIº Governos reiteram as dificuldades económicas e financeiras do país como entrave ao desenvolvimento. Contudo, o VIIº Governo, numa ilustração clara da mudança ideológica que marcou estes três Governos, aponta, sobretudo, causas políticas para explicar as dificuldades sociais e económicas do país. É o caso da menção ao “processo revolucionário convulsivo e doloroso, imposto por minorias vanguardistas que o colocou a beira de um regime totalitário”, o “endeusamento do Estado, em 1975, e (...) um quadro institucional tendente a impor-lhe um único sentido, em direcção do colectivismo”, geradores de “instabilidade política e governativa que o País conheceu ainda depois do 25 de

Novembro e mesmo após a aprovação da Constituição e o início do período dos Governos Constitucionais” (PG-VII^oGC, p.3).

Princípios gerais

O Programa do VI^o Governo Constitucional é muito frugal na expressão do pensamento ideológico. Faz uma apresentação objetiva e sintética das suas linhas de ação. Parte da identificação dos problemas de natureza económica e, de modo muito especial, dos problemas de administração do Estado para se centrar nas reformas das instituições e das políticas e na eficiência dos serviços públicos, como meio fundamental para se conseguir atingir **interesses nacionais** de desenvolvimento. Este Governo considera existir uma crise da Administração Pública que provoca um entrave ao desenvolvimento do país, sendo necessária uma “reforma administrativa” do Estado. A prossecução do caminho de adesão à CEE é valorizada pelo Programa deste Governo, “pela contribuição que pode dar à consolidação da democracia em Portugal, ao desenvolvimento económico e social do País e à melhoria do bem-estar dos portugueses” (PG-VI^oGC, p.9). Quanto ao posicionamento ideológico o Programa do VII^o Governo afirma que se trata de “adoptar uma política acentuadamente reformista, mas rigorosa e voltada para o País real, com vista a prepará-lo para difíceis desafios do futuro” (PG-VII^oGC, p.2).

Face às “sequelas revolucionárias nas formas conflituais e degradadas das relações sociais”, este Governo refere a urgência em “consolidar o espírito de tolerância e de respeito pela liberdade alheia que deve caracterizar as relações entre os Portugueses” (PG-VII^oGC, p.3). Perante o diagnóstico feito, em que apontava o quadro coletivista e burocrático do Estado, desde 1975, como elemento asfixiador do desenvolvimento económico do país, o VII^o Governo apresenta a sua alternativa, tendo em vista “libertar o Estado do peso da gestão de numerosas actividades que nada justifica se mantenham no sector público e que dar transparência a toda a economia (...) criando condições para uma sã concorrência em todos os domínios” (PG-VII^oGC, p.3). A ação que o VII^o Governo preconiza no seu Programa é balizada pela sujeição ao interesse nacional, “uma prática governativa realista, pragmática e objectiva, norteadas por uma clara consciência dos interesses nacionais” (PG-VII^oGC, p.2). Neste sentido, o elemento mais marcante do Programa do VII^o Governo, na perspectiva do **interesse nacional**, é a ideia de “modernização da sociedade portuguesa” (PG-VII^oGC, p.5). Esta modernização é apresentada com três grandes vectores: da educação, como factor de desenvolvimento de uma cultura democrática e prática de “construção do Estado democrático”; da ciência e da tecnologia, bem como da economia, como factores de melhoria do nível e qualidade de vida da população; e da Administração Pública, como factor de credibilidade e reforma das instituições (PG-VII^oGC). O VIII^o Governo insiste na ideia de “reformismo social”, assente em pressupostos como a construção do Estado de Direito democrático, a recuperação e desenvolvimento da economia, a vitalização da cultura, a coordenação científica e a salvaguarda da qualidade de vida da população (PG-VIII^oGC). O Programa deste Governo tem subjacente uma preocupação de credibilidade das instituições,

incluindo aspetos como a “noção de serviço”, a “moralidade administrativa”, “dignificando e fortalecendo a função pública” (PG-VIIIºGC, pp.3-4).

Política social e económica

Perante os problemas económicos e de Administração Pública do Estado, o VIº Governo insiste no utilitarismo das políticas sociais e económicas (incluindo a adesão à CEE, o controlo da inflação e a redução da austeridade) para o **desenvolvimento económico e social**. É realçado o interesse no investimento em sectores com valor para a “satisfação das necessidades sociais” (PG-VIºGC, p.10), incluindo a educação. O VIIº Governo aponta no seu Programa, a relação entre “a formação adequada para o emprego e a inserção no mundo do trabalho” (PG-VIIºGC, p.48).

O Programa do VIIº Governo parte das preocupações com a reforma da Administração Pública para salientar o **papel do Estado e das instituições**, que refere como “a adequação entre o compromisso a assumir e a utilidade social do fim a satisfazer” (PG-VIIºGC, p.13). A modernização é factor-chave para a mudança na sociedade e cabe ao Estado a responsabilidade de dinamizar esta mudança de um modo que “o binómio Sociedade / Estado não se traduza numa oposição permanente e desgastante, mas antes num processo harmónico de interacção” (PG-VIIºGC, p.5). O Programa do VIIIº Governo, liderado pelo mesmo Primeiro-Ministro, insiste no controlo rigoroso da gestão da administração pública e do sector empresarial do Estado. Ao Estado cabe o investimento em estruturas e na gestão das instituições da administração pública para “restituir às empresas públicas a sua verdadeira face empresarial” (PG-VIIIºGC, p.22) e clarificar o quadro de funcionamento da economia, fortalecendo os mecanismos de mercado (PG-VIIIºGC). O papel do Estado é colocado como promotor da participação de outros sectores da sociedade (PG-VIIºGC), nomeadamente ao afirmar que “o Governo, sem inviabilizar o sector público produtivo, privilegiará os sectores privado e cooperativo dando-lhes garantias de eficácia e de participação” (PG-VIIºGC, p.5). O utilitarismo da política social e económica é apresentado na intenção de melhoria da satisfação das necessidades sociais, de aceleração do crescimento económico, de melhoria das condições de vida e de aproximação ao nível de desenvolvimento económico dos outros países da Europa ocidental (PG-VIIºGC).

Política educativa e Ensino Superior

O Programa político do VIº Governo contempla as três **áreas de missão** normalmente atribuídas ao Ensino Superior. O ensino é abordado na perspetiva da melhoria da sua qualidade, nomeadamente “elevar o padrão e qualidade do ensino, compatibilizando-o com as exigências do processo de integração europeia sem deixar de afirmar as características próprias da cultura e identidade nacionais” (PG-VIºGC, p.32). Sobre a investigação científica, pretende-se que seja “reorganizada e redimensionada para que possa estar à altura do desafio de inovação lançado à sociedade portuguesa nos aspectos científico, tecnológico e social” (PG-VIºGC, p.32). A ligação à comunidade é formulada através da “valorização da tecnologia nacional e a melhor ligação entre a comunidade científica e os sectores afins de actividade social e económica” (PG-VIºGC, p.34). O

VIIº Governo menciona o ensino na perspectiva da melhoria dos conteúdos. A investigação e a prestação de serviços à comunidade são mencionadas, mas na perspectiva do contributo para o desenvolvimento tecnológico e para a atividade económica e social (PG-VIIºGC). Na mesma linha, o VIIIº Governo apresenta no seu Programa referências breves ao ensino e à investigação *per se*, pois centra as propostas em aspetos de valor e organizacionais.

O **valor social e económico** do Ensino Superior é colocado pelo VIº Governo em várias vertentes. A primeira, passa pelo reconhecimento da sua influência para o nível educativo da sociedade, e, nesta matéria, é assumido como um importante objetivo do Governo. O objetivo fundamental é “responder às necessidades culturais e profissionais da população, e em particular da juventude, no que respeita à realização integral do indivíduo e à sua preparação para a modernização e desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas” (PG-VIºGC, p.32).

O contributo para a formação contínua dos profissionais é apontado, quer pela via da formação permanente, quer através da formação de professores para outros níveis de ensino (PG-VIºGC), quer pela “preparação do pessoal docente universitário e de investigação” (PG-VIºGC, p.34). O Programa do VIIº Governo refere-se, também, à educação permanente e à “preparação para a vida activa e o trabalho” (PG-VIºGC, p.33). São mencionadas a conveniência de formar educadores e professores do ensino não Superior (PG-VIIºGC), bem como a oportunidade de formar docentes universitários e investigadores (PG-VIIºGC). Contudo, a perspectiva utilitária da educação, para o desenvolvimento social e económico, é mais marcada noutras vertentes (promoção da democracia, promoção do nível educativo e promoção social e económica) (PG-VIIºGC). O VIIIº Governo insiste naquela perspectiva e naquelas vertentes da educação, como fator de desenvolvimento social e económico. E acrescenta o papel dos sistemas educativos para “abater barreiras discriminatórias” (PG-VIIIºGC, p.49). Um detalhe neste Programa é o potencial de valor económico atribuído ao Ensino Superior Politécnico, enquanto gerador de desenvolvimento tecnológico do país (PG-VIIIºGC). O utilitarismo social e económico é marcado pela intenção de “imprimir finalidade e propósito ao potencial de inovação existente” (PG-VIºGC, p.34). O seu papel para a promoção da democracia é apresentado em termos de “dignidade e liberdade”, como características a desenvolver no próprio sistema (retórica associada à ideia de regulamentar o ensino privado), bem como o “cumprimento do direito à educação e à formação profissional” mediante a aplicação do princípio de igualdade de oportunidades (PG-VIºGC, p.32).

Do ponto de vista da **organização do Ensino Superior**, a expansão não tem relevância no Programa do VIº Governo. Já a diversificação assume alguma importância, por duas vias: o fomento do “ensino superior educacional e técnico regionalizado”, próprio do Ensino Superior Politécnico, que engloba a formação de professores (uma das apostas de formação permanente) e as tecnologias (PG-VIºGC, p.32); e o Ensino Superior Particular e Cooperativo (PG-VIºGC).

Especial atenção é dedicada pelo VIº Governo às condições organizacionais de realização do Ensino Superior e investigação. Isto inclui aspetos como a atualização da orgânica das instituições, a reestruturação da investigação no Ensino Superior (e o estatuto do investigador) e a eliminação do ano propedêutico, inserindo a formação no currículo do ensino secundário. Ainda ao

nível da organização, o VIIº Governo enfatiza aspetos legais do sistema educativo e insiste na ideia de criação de um Conselho Nacional de Educação, como órgão consultivo do Governo e de garantia do interesse público do sistema (PG-VIºGC). O VIIº Governo dedica alguma atenção ao seu Programa à diversificação do sistema de Ensino Superior: “o Governo prestará todo o seu esforço ao desenvolvimento de uma via profissionalizante de ensino ao nível terminal do ensino secundário e instalará definitivamente o ensino superior orientado para a formação vocacional”, permitindo alargar “as oportunidades de frequência do ensino superior em zonas do País mais desfavorecidas” e contrariar as limitações de acesso e frequência decorrentes do *numerus clausus*” (PG-VIIºGC, p.48). A aposta no Ensino Superior Politécnico é a proposta mais importante do Programa do VIIIº Governo para a expansão e à diversificação, na mesma linha estratégica do Governo anterior. O VIIIº Governo adotou um lema genérico de “promover o reformismo social”. Dando cumprimento à visão da educação como fator de desenvolvimento social e económico e aos objetivos declarados, o reformismo é traduzido na ideia de “expandir, regionalizar, modernizar” (PG-VIIIºGC, p.49). Em termos de organização do sistema, este Governo inclui propostas de intervenção legal e organizacional: reorganização do ministério, criação do Conselho Nacional de Educação e a insistência num projeto de uma Lei de Bases do Sistema Educativo.

A síntese da análise feita a estes três Programas de Governo consta do Quadro 21.

C. Produção legislativa

O Decreto-Lei nº 66/80, de 09/04, do VIº Governo Constitucional, dá um contributo importante para a organização interna das Instituições de Ensino Superior universitárias geradas pela reforma iniciada em 1973. De facto, este diploma abre a possibilidade e esclarece sobre o regime estrutural por Departamentos, de modo a redimensionar as estruturas e a permitir uma melhor organização funcional interdisciplinar ou pluridisciplinar.

Ainda em matéria de organização do sistema, o VIº Governo faz publicar a Lei nº 29/80, de 29/07, que ratifica, com emendas, o Decreto-Lei n.º 513-T/79, de 26/12, sobre o Ensino Superior Politécnico, pelo qual o Estado confirmou a opção pelo modelo binário de Ensino Superior para o país, estabeleceu a paridade entre o ensino universitário e o ensino não-universitário ou “de curta duração” e criou novos Institutos Politécnicos. Assim, o VIº Governo procede ao alargamento da rede de Institutos Politécnicos, de base regional, com a criação dos Institutos Politécnicos da Guarda, Leiria, Portalegre e Viana do Castelo, através do Decreto-Lei nº 303/80, de 04/02.

É na vigência do VIIIº Governo que são publicados outros diplomas relevantes para a organização e o funcionamento das Instituições de Ensino Superior. Pelo Decreto-Lei nº 35/82, de 04/02, é estipulado, retroativamente, o final do ano civil de 1981, como data limite para instalação das novas Universidades, propondo-se o Governo fazer publicar os respetivos estatutos até ao final de 1982. Com o Decreto-Lei nº 188/82, de 17/05, é concedida autonomia administrativa e financeira às Universidade e Institutos Universitários, o que vem ao encontro da intenção expressa pelo VIº Governo, de “actualizar a orgânica institucional do ensino superior” (PG-VIºGC, p.34).

Quadro 21: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos VIº, VIIº e VIIIº Governos Constitucionais*

Áreas de declaração política	Categorias de análise	Unidades temáticas	Gov. Const.		
			VI	VII	VIII
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1 Enquadramento ideológico	1.1 Posicionamento (a)partidário		
			1.2 Orientação ideológica	✓	✓
		2 Balizamento de ação	2.1 Limitação do âmbito e da ação política		
			2.2 Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓	
	3 Interesses nacionais		3.1 Democratização da sociedade	✓	✓
			3.2 Melhoria da qualidade de vida	✓	✓
			3.3 Credibilidade das instituições	✓	✓
			3.4 Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓	✓
	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1 Papel do Estado e das instituições	1.1 Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓	✓
			1.2 Investimento em estruturas e equipamentos colectivos	✓	✓
			1.3 Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	✓	
		2 Desenvolvimento económico e social	2.1 Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓
			2.2 Investimento em sectores de interesse nacional	✓	✓
		3 Educação e des. económico e social	3.1 Formação profissional e capacidade produtiva		
			3.2 Educação/formação e emprego		✓
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1 Função do Ensino Superior	1.1 Ensino (melhoria da qualidade)	✓	✓
			1.2 Investigação (promoção e meios)	✓	✓
			1.3 Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	✓	✓
		2 Organização e evolução	2.1 Expansão da oferta		✓
			2.2 Diversificação / diferenciação	✓	✓
			2.3 Condições de acesso		
			2.4 Financiamento		
			2.5 Condições estruturais (instalações e equipamento)		
			2.6 Condições legais / organizacionais	✓	✓
			2.7 Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)		
			2.8 Mobilidade / internacionalização		
			2.9 Carreiras e estatuto profissional	✓	
		3 Valor social e económico	3.1 Promoção da democracia e da cultura democrática	✓	✓
			3.2 Promoção do nível educativo da sociedade	✓	✓
			3.3 Promoção da formação contínua dos profissionais	✓	✓
			3.4 Utilitarismo social / económico da educação / formação	✓	✓

Uma proposta dos dois primeiros Governos Constitucionais (PS) era a criação de um Conselho Nacional de Educação, como órgão consultivo do Governo. Este órgão vem a ser criado, conforme prometido pelo VIIIº Governo, através do Decreto-Lei nº 125/82, de 22/04, como órgão superior de consulta do Ministro, tendo como objectivo propor medidas para a adequação do sistema educativo aos interesses dos cidadãos portugueses. É argumentado que é “aconselhável que exista um órgão que tenha por missão, entre outras, a de preservar o superior interesse público na concepção e na implementação das reformas educativas que garantam a liberdade de aprender e ensinar”. De entre as matérias sobre que pode emitir pareceres, propostas e recomendações, é importante realçar tópicos como a “criação, organização e reestruturação de estabelecimentos de ensino superior”, a “descentralização de serviços e regionalização do sistema educativo” e os “meios de garantir a liberdade de aprender e ensinar”.

Foi o VIº Governo Constitucional, de coligação de centro-direita, que contribuiu para dar corpo a uma proposta de mobilidade entre instituições (tema inicialmente abordado pelo IIº

Governo Provisório). O Decreto-Lei nº 173/80, de 29/05, criou o sistema de créditos, tomados como “medida do trabalho necessário à preparação das disciplinas”, a utilizar na organização dos planos dos cursos. Este sistema “apresentado às escolas em regime facultativo (...) e de acordo com os interesses de cada instituição” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 173/80, de 29/05), não se destinou a uniformizar os cursos. Pelo contrário, foi apresentado como uma forma de permitir a autonomia científica e pedagógica das instituições e a interdisciplinaridade, ou seja, como um elemento favorecedor e potenciador da diversificação de cursos e da autonomia pedagógica das instituições “que permita um aproveitamento mais racional e consentâneo com as vocações e meios humanos e materiais existentes” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 173/80, de 29/05). A facilitação da mobilidade recebe outro contributo legal através do Decreto-Lei nº 316/83, de 02/07, pelo qual são estabelecidas normas sobre a concessão de equivalência de habilitações nacionais de nível Superior. O interesse deste diploma (cuja publicação em Diário da República ocorre já depois da tomada de posse do Governo seguinte, socialista) é o facto de ele facilitar o reconhecimento da formação obtida em cursos diferentes, mesmo que dentro do país e, assim, criar condições de mobilidade entre cursos e de diferenciação de percursos académicos.

O VIº Governo Constitucional dá alguns contributos para a expansão do sistema de Ensino Superior. Desde logo, autoriza a Universidade Católica Portuguesa a expandir-se para o interior do país (Viseu). E, tal como havia acontecido com a Universidade de Évora, o Instituto Universitário dos Açores, criado no quadro do Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08, é convertido em Universidade. A Universidade Livre é definitivamente reconhecida como Instituição de Ensino Superior.

O VIº Governo aproveita a experiência de reformulação dos cursos complementares do ensino secundário para o alargar através da criação do 12º ano de escolaridade, o que resulta na extinção do Ano Propedêutico que é, assim, substituído (Decreto-Lei nº 240/80, de 19/07). Este ano de escolaridade deixa de ser, conceptualmente, um ano preparatório para o Ensino Superior e constitui-se como um tempo de formação próprio, de carácter secundário.

Sendo o VIº Governo dominado pela ideia de (re)organizar a estrutura administrativa do Estado e tendo apontado propostas de intervenção nas condições legais e organizacionais do Ensino Superior, produziu documentos em matéria de carreiras profissionais.

A Lei nº 19/80, de 16/07 (VIº Governo) procede à alteração ao Estatuto da Carreira Docente Universitária. Ainda no mandato do VIº Governo, é cumprida a promessa de publicação do estatuto da carreira de investigação científica, a aplicar ao pessoal que realizava investigação nos organismos e estabelecimentos sob a tutela do “Ministério da Educação e Ciência” (Decreto-Lei nº 415/80, de 27/09). Sob a vigência do VIIº Governo, é publicado o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, através do Decreto-Lei nº 185/81, de 01/07. No preâmbulo é salientada a especificidade desta carreira, ao afirmar que “A carreira agora criada está, pois, em consonância com o ensino de nível superior, votado à tecnicidade e especificidade das diversas actividades profissionais, instantaneamente reclamadas pelas sociedades modernas”.

A lista dos diplomas legais mais relevantes para esta tese é apresentada no Quadro 22.

Quadro 22: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1980-1983 – VIº, VIIº e VIIIº Governos Constitucionais

Domínio	Diploma	Governos		
		VI	VII	VIII
Bases do Sistema Educativo	---			
Funcionamento do Sistema Educativo	Decreto-Lei nº 66/80 , de 09/04 Define as normas inerentes à estrutura departamental do ensino superior universitário	✓		
	Decreto-Lei nº 188/82 , de 17/05 Confere às universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em matéria de gestão administrativa e financeira			✓
	Decreto-Lei nº 125/82 , de 22/04 Cria o Conselho Nacional de Educação no Ministério da Educação e das Universidades			✓
	Decreto-Lei nº 173/80 , de 29/05 Institucionaliza o regime de créditos nas Universidades	✓		
	Decreto-Lei nº 316/83 , de 02/07 Estabelece normas sobre a concessão de equivalência de habilitações nacionais de nível superior			✓
Acesso ao Ensino Superior	Decreto-Lei nº 240/80 , de 19/07 Cria o 12.º ano de escolaridade e extingue o Ano Propedêutico do ensino superior	✓		
Criação de IES (expansão / diversificação)	Decreto nº 44/80 , de 09/07 Autoriza a Faculdade de Filosofia de Braga, da Universidade Católica Portuguesa, a ministrar a licenciatura em Humanidades	✓		
	Decreto-Lei nº 252/80 , de 25/07 Transforma o Instituto Universitário dos Açores em Universidade dos Açores	✓		
	Decreto-Lei nº 303/80 , de 16/08 Cria os Institutos Politécnicos da Guarda, Leiria, Portalegre e Viana do Castelo (*)	✓		
	Decreto-Lei nº 426/80 , de 30/09 Reconhece a Universidade Livre como pessoa colectiva de utilidade pública, tendo por fim ministrar o ensino de nível pós-secundário	✓		
	Decreto-Lei nº 35/82 , de 04/02 Dá por findo o regime de instalação das novas universidades criadas pelo Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto			✓
Ensino Superior Politécnico	Lei nº 29/80 , de 29/07 Ratifica, com emendas, o Decreto-Lei n.º 513-T/79, sobre E. S. Politécnico	✓		
	Decreto-Lei nº 131/80 , de 17/05 Introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 513-L/79, de 27/12 (ensino superior politécnico)	✓		
	Decreto-Lei nº 86/83 , de 11/02 Estabelece as normas de organização e funcionamento do Conselho Coordenador da Instalação dos Estabelecimentos de E. S. Politécnico			✓
Ensino Superior Particular e Cooperativo	Decreto-Lei nº 553/80 , de 21/11 Aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (não superior) (**)	✓		
	Decreto-Lei nº 441/82 , de 06/11 Estabelece disposições relativas às cooperativas de ensino (incluindo ensino superior)			✓
Carreiras no Ensino Superior	Lei nº 19/80 , de 16/07 Alteração, por ratificação, do Decreto-Lei n.º 448/79 (aprova o Estatuto da Carreira Docente Universitária)	✓		
	Decreto-Lei nº 415/80 , de 27/09 (**) Define e estrutura a carreira de investigação científica	✓		
	Decreto-Lei nº 185/81 , de 01/07 Aprova o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do E. S. Politécnico		✓	

Nota: □ Diplomas com influência direta na diversidade do sistema.

(*) Previsto no Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08. (**) Embora não seja na área específica do Ensino Superior,

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

Estes três Governos não marcaram a evolução quantitativa do sistema público de modo diferente dos Governos anteriores (Quadro 23). De facto, mantiveram, embora com menor intensidade, a criação legal de algumas das instituições previstas no plano de 1973, e foi criada a Escola Superior de Polícia. No domínio do sector privado, apenas ocorreu o reconhecimento definitivo da Universidade Livre (privada). Salvaguardada a autonomia da Universidade Católica Portuguesa ao abrigo da Concordata com a Santa Sé, o que lhe confere liberdade face ao campo político no poder, é de notar, mesmo assim, que é neste período que ocorre a criação do pólo em Viseu e a preparação para o alargamento da oferta que virá a ocorrer no Porto.

Quadro 23: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do VIº, VIIº e VIIIº Governos Constitucionais (1980-1983), por Governo e bloco governativo

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades								Redução de entidades							Balanço									
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
VIº	4	0	8	0	12	3	4	0	1	0	0	5	6	2	4	0	3	0	8	-5	6	29	1	59	18
VIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	1	59	18
VIIIº	0	0	2	1	3	2	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	2	0	2	29	1	61	18
Bloco	4	0	10	1	15	5	4	0	1	0	0	6	7	3	4	0	3	0	10	-5	8	29	1	61	18
	Instituições Militares e Policiais																								
VIº	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	3
VIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
VIIIº	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4
Bloco	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	4
	Instituições Concordatárias																								
VIº	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	2	5	0
VIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	5	0
VIIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	5	0
Bloco	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	2	5	0
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
VIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
VIIº	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0
VIIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Bloco	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0
	Todas as Instituições																								
VIº	4	1	8	1	14	4	4	0	1	0	0	5	6	2	4	0	3	1	8	-4	8	32	3	64	21
VIIº	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	32	4	64	21
VIIIº	0	0	2	2	4	2	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	2	1	3	32	4	66	22
Bloco	4	2	10	3	19	6	4	0	1	0	0	6	7	3	4	0	3	2	10	-3	12	32	4	66	22

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; EENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.1.6. 1983-1985 – IXº Governo Constitucional

Governo de coligação (“Bloco Central”) PM: Mário Soares

O PS venceu as eleições legislativas de 1983 e estabeleceu um acordo parlamentar com o PSD para formar Governo. É a coligação governativa conhecida por “bloco central”, por englobar os dois partidos mais próximos do centro do espectro político português e com maior expressão eleitoral, não só na época, mas ao longo da maior parte do tempo da IIª República (o atual regime democrático, pós 25 de Abril). Pela segunda vez, e igualmente no mandato de um Governo de predominância socialista, é feito um pedido de ajuda económica internacional para dar resposta a uma situação extrema de dificuldade financeira do país. Tal como todos os anteriores Governos, também este não chegou ao término da legislatura, por desentendimento dos partidos que o compunham, vindo a Assembleia da República a ser dissolvida pelo Presidente da República.

A. Elementos de contexto político e social

Nas eleições legislativas de 1983, o PS e o PSD reúnem mais de 75% da representação parlamentar. Sujeito a resgate financeiro, o país vive sob austeridade.

B. Análise do Programa de Governo

O IXº Governo Constitucional surge na sequência do pedido de demissão do anterior Primeiro-Ministro e realização de novas eleições legislativas. Depois de um primeiro pedido de ajuda económica internacional, em 1977, o país vê-se novamente em situação de crise financeira.

Princípios gerais

O Programa do IXº Governo Constitucional exprime os pontos de confluência ideológica dos dois partidos que o constituem: “um governo em que se coligam o socialismo democrático do PS e a social-democracia do PSD”. É neste quadro que o Programa de Governo afirma que “deles se espere um quadro de pensamento e de acção na linha de uma constante procura de justiça social e de soluções de equidade” (PG-IXºGC, p.6). As duas perspetivas consideram “ter sempre por objectivo a máxima realização possível da justiça social, dentro dos recursos disponíveis” (PG-IXºGC, p.6). Ainda neste campo, o Programa do IXº Governo, define nas suas principais orientações para a “Construção do Estado Democrático”, que se deve “defender a legitimidade democrática, o prestígio e a autoridade do Estado”, e assume a “necessidade de autoridade democrática”, sem prejuízo do diálogo e concertação social, como meio para combater excessos de permissividade que minaram a confiança dos cidadãos no Estado (PG-IXºGC, p.3).

A ação deste Governo fica **balizada** por um fator externo, limitador, que é o processo de adesão à Comunidade Económica Europeia, em curso. É, igualmente, condicionada por circunstâncias internas relacionadas com o mau estado da economia e a “prioridade no combate à crise” (PG-IX^oGC, p.7), o que pode afetar a capacidade de dar cumprimento aos objetivos sociais partilhados pelos dois partidos que sustentam o Governo. Outro aspeto de balizamento da ação governativa é a sujeição ao interesse coletivo nacional, a exigência de defesa do país e do regime democrático, “um combate que está para lá das ideologias e dos partidos, porque se insere na defesa da democracia, da liberdade e da justiça social” (PG-IX^oGC, p.5).

Os **interesses nacionais** expressos são diversos: a democratização da sociedade, pois “o diálogo é criativo, o consenso é democrático” (PG-IX^oGC, p.5); a melhoria da qualidade de vida, mediante a política de rendimento; a credibilidade das instituições, pela autoridade democrática do Estado, pela capacidade de subordinação dos interesses partidários ao interesse nacional, pela capacidade do Estado de dar exemplo da boa gestão dos recursos públicos e pela transparência do seu discurso; e a reforma das políticas mediante o envolvimento ativo da coletividade.

Política social e económica

Num quadro político que procura conciliar duas visões que partilham objetivos sociais, mas têm perspectivas distintas acerca dos métodos de regime, a identificação do **papel do Estado** é essencial, pois daí decorre a responsabilidade na orientação política e na decisão governativa.

Face à gravidade da situação económica do país, cabe ao Estado implementar programas de gestão económica de emergência. A política social e económica é vista de forma utilitária para o **desenvolvimento**, seja no imediato através de uma “política de rendimento [que] tenha em particular atenção o poder de compra dos grupos mais desfavorecidos” (PG-IX^oGC, p.73), seja a mais longo prazo, através de programas de modernização da economia. Em condições de crise económica, o investimento deve ser dirigido para sectores de maior interesse nacional. A relação entre a educação e o desenvolvimento económico e social é apontada por este Programa de Governo. São aspetos evidenciados a implementação de política de emprego, a melhoria do nível técnico e tecnológico e a aproximação entre Ministérios, tendo em vista o reforço das vias de ensino profissional e profissionalizante.

Política educativa e Ensino Superior

No Programa político do IX^o Governo, em termos das **funções do Ensino Superior**, há preocupações com o desenvolvimento da capacidade científica, sobretudo na interligação da investigação com o ensino e na criação de um plano “tecnológico de apoio à indústria transformadora” (PG-IX^oGC, p.53).

Quanto ao **valor social e económico** do Ensino Superior, é reconhecido pela sua capacidade de promoção da democracia e da cultura democrática, associada à “igualdade de oportunidade de acesso e sucesso escolar”, e à satisfação da “liberdade de aprender e de ensinar” (PG-IX^oGC, pp.76-77). A promoção do nível educativo da sociedade, a possibilidade de dar

resposta à formação permanente e a utilidade de educação/formação, bem como o contributo do sistema científico e tecnológico, são apontadas por este Programa.

Acerca da **organização e evolução do sistema de Ensino Superior**, são apresentadas propostas de ordem legislativa e organizacional, como criação de um plano de investigação em domínios prioritários para o desenvolvimento, reforço da autonomia universitária, regulamentação do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo e proposta de Lei de Bases do Sistema Educativo. O reforço da cooperação internacional em ciência e tecnologia, ajustamentos no Estatuto da Carreira Docente Universitária e a exigência de elevação dos níveis de exigência qualitativa do sistema educativo, são outros assuntos abordados. A diversificação do sistema é abordada neste Programa, de modo muito sucinto. Centra-se no “alargamento do ensino superior politécnico” e na “institucionalização da Universidade Aberta” numa “perspectiva de alargamento da formação superior a um público que habita longe dos grandes centros universitários” (PG-IX^oGC, p.77).

O Quadro 24 apresenta os parâmetros identificados na análise do Programa de Governo.

Quadro 24: *Parâmetros na análise de conteúdo do Programa do IX^o Governo Constitucional*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Gov. Const. IX ^o
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário	
				1.2	Orientação ideológica	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política	✓
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade	✓
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓
				3.3	Credibilidade das instituições	✓
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos	
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	
		2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	✓
				3.2	Educação/formação e emprego	✓
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓
				1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	✓
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta	
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓
				2.3	Condições de acesso	
				2.4	Financiamento	
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	
				2.6	Condições legais / organizacionais	✓
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	✓
				2.8	Mobilidade / internacionalização	✓
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	✓
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓
				3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais	
				3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação	✓

C. Produção legislativa

A produção legislativa no mandato do IXº Governo Constitucional, com interesse para este trabalho, é limitada a três diplomas (Quadro 25): um sobre as condições e regras de concessão de equivalência de graus académicos obtidos no estrangeiro; outro para definir a orgânica dos Institutos Superiores de Contabilidade, de modo a harmonizar a sua estrutura e funcionamento com as restantes Instituições de Ensino Superior; e um diploma para definir as regras de propostas e criação de estabelecimentos de Ensino Superior Particular e Cooperativo.

O Decreto-Lei nº 100-B/85, de 08/04, adquire especial importância para a organização do sistema, pois a única instituição representativa em pleno do Ensino Superior Privado foi alvo, sob este mandato, de dois diplomas de limitação do seu funcionamento (em 1983) e de revogação da autorização (em 1985), embora o encerramento definitivo, por acórdão judicial e despacho da tutela, só venha a acontecer no Governo seguinte.

Quadro 25: *Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1983-1985 – IXº Governo Constitucional*

Domínio	Diploma	Gov. IX
Bases do Sistema Educativo	---	
Funcionamento do Sistema Educativo	Decreto-Lei nº 316/83 , de 02/07 Estabelece normas sobre a concessão de equivalência de habilitações nacionais de nível superior	✓
Acesso ao Ensino Superior	---	
Criação de IES (expansão / diversificação)	---	
Ensino Superior Politécnico	Decreto-Lei nº 443/85 , de 24/10 Estabelece a orgânica dos institutos superiores de contabilidade e administração	✓
Ensino Superior Particular e Cooperativo	Decreto-Lei nº 100-B/85 , de 08/04 Estabelece as regras gerais a que deverá obedecer qualquer proposta de criação de estabelecimento de ensino superior particular e cooperativo	✓
Carreiras no Ensino Superior	---	

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

O mandato do IXº Governo Constitucional registou poucos movimentos em termos do número de Instituições de Ensino Superior (Quadro 26). No caso das instituições públicas, a maioria dos poucos movimentos envolveu a conversão de estabelecimentos de ensino não-Superior, em especial na área do ensino artístico, estabelecimentos que virão a ser integrados nos Institutos Politécnicos, sob o mandato de posteriores Governos. É de notar que é sob este Governo, cerca de um mês após a Tomada de Posse, que a única instituição representante do sector Privado, já antes sujeita a um processo de investigação, é alvo de um diploma legal que impõe o seu encerramento provisório (o encerramento definitivo irá ocorrer com o Governo seguinte).

Quadro 26: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do IXº Governo Constitucional (1983-1985)

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades								Redução de entidades								Balanço								
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
IXº	0	0	2	5	7	6	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	2	3	5	29	1	63	21
	Instituições Militares e Policiais																								
IXº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	Instituições Concordatárias																								
IXº	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	3	6	0
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
IXº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
	Todas as Instituições																								
IXº	0	1	3	5	9	6	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	1	3	3	7	32	5	69	25

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; EENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.1.7. 1985-1995 – Xº-XIIº Governos Constitucionais

Governos sociais-democratas

PM: Aníbal Cavaco Silva

Em 1985 realizaram-se eleições legislativas, vencidas pelo PSD, partido ao qual coube a formação de Governo. Após cerca de dois anos, na sequência da aprovação de uma Moção de Censura na Assembleia da República, ocorre a queda do Xº Governo e a dissolução da Assembleia da República. Com as eleições, realizadas em 1987, o PSD adquire maioria absoluta e forma Governo (XIº), situação que se virá a repetir em 1991 (XIIº Governo). São os primeiros Governos, desde a Revolução de 1974, assentes numa maioria parlamentar absoluta do mesmo partido, situação que só virá a ocorrer novamente com um Governo socialista em 2005 (que, no entanto, virá a ter maioria parlamentar simples mas não maioria de votos expressos).

Sendo os três Governos (Xº, XIº e XIIº) do mesmo partido e liderados pelo mesmo Primeiro-Ministro, há uma óbvia continuidade nas orientações políticas, com aplicação às áreas social, económica e da educação, entre outras. Por esta razão, são aqui considerados em bloco.

A. Elementos de contexto político e social

Em 1989, é realizada a segunda revisão constitucional (Lei Constitucional nº 1/89, de 08/07), pela qual se procede a uma redução ainda mais acentuada da carga ideológica remanescente da Constituição revolucionária de 1976. No entanto, a matriz socialista dos partidos

de Governo parece continuar a ter reflexo no Preâmbulo da nova Constituição em que consta a menção a “abrir caminho para uma sociedade socialista”, assumindo “os princípios basilares da democracia “ e “o primado do Estado de Direito” (Preâmbulo da Constituição de 1989). No entanto, deixa de constar a ideia de construção de uma sociedade sem classes. Portugal é descrito como “uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (Art.º 1º, da Lei Constitucional nº 1/89, de 08/07). Na caracterização do Estado Português (Art.º 2º) também deixa de constar a simbólica menção de “transição para o socialismo”.

No âmbito das “tarefas fundamentais do Estado” (Art.º 9º) é feita uma revisão do articulado acerca das condições de vida dos cidadãos e da sua relação com as estruturas sociais e económicas. Um detalhe importante é a introdução de uma ideia presente nos Programas de Governos liderados pelo PSD, antes e na época desta revisão Constitucional: já não se trata apenas de “transformar”, é preciso “modernizar”. A Constituição declara o caminho de “ Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” (Art.º 9º da Lei Constitucional nº 1/89, de 08/07). Em concordância com o sentido de modernização, também a “inovação tecnológica” se junta à criação e investigação científicas, como direito cultural (Art.º 73º). Relativamente ao acesso ao Ensino Superior, com a revisão Constitucional de 1989 passa a haver uma referência não só à “Universidade” mas também “às demais instituições de ensino superior” (Art.º 76º). Outro detalhe que marca diferença entre as Leis Constitucionais de 1982 e de 1989, é que deixa de constar a responsabilidade de estimular e favorecer o acesso de trabalhadores e dos filhos dos trabalhadores, como constava ainda na Lei Constitucional de 1982.

Em 1992, é realizada a terceira revisão Constitucional, mas esta destina-se a adaptar o texto constitucional aos Princípios de Tratados que Portugal assinou, no quadro da sua participação na União Europeia.

B. Análise do Programa de Governo

Com o Xº Governo Constitucional, social-democrata, não há uma declaração formal de princípios orientadores da ação estratégica do Governo, nomeadamente em termos de posicionamento ideológico. Este Programa adota um estilo muito direto de indicação das áreas de ação operacional, mesmo que não seja tão detalhado como outros Programas anteriores. O posicionamento político tem de ser percebido a partir da descrição das áreas de ação e das intenções descritas ao longo do Programa. Os aspetos da integração europeia, do controlo financeiro do Estado e da promoção do desenvolvimento da economia, sobretudo através da iniciativa privada, transparecem na descrição das áreas de intervenção.

Princípios gerais

Os Programas dos Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais são marcados, nos seus princípios gerais, por grandes linhas de ação, que, embora enunciadas de modo diferente, confluem nas ideias de organização do Estado e modernização, desenvolvimento da economia e criação de riqueza, e de promoção do bem-estar social e valorização dos recursos humanos. Quanto às expressões de orientação ideológica, salienta-se o posicionamento, em termos dos papéis do Estado e do sector privado na economia. O sector privado é visto como a grande fonte de investimento, capaz de promover o “crescimento e a modernização da estrutura produtiva” (PG-XIºGC, p. 26), enquanto “Cabe ao Governo seleccionar os objectivos e indicar as metas, traçar as grandes linhas de acção e assegurar a afectação mais racional dos recursos existentes” (PG-XIºGC, p.26). Para o XIIº Governo, a criação de uma sociedade solidária é um objectivo da política económica, sendo o progresso e a modernização da economia, meio para atingir aquele desígnio.

No plano dos fatores de **balizamento da ação do Governo**, o Programa do Xº Governo salienta o desafio da integração europeia, como fator condicionador de opções políticas, mas também se refere ao decréscimo do investimento privado, do rendimento salarial e do emprego, bem como da produtividade (considerada como fator gerador de riqueza para cumprimento dos objetivos sociais). Face a esta situação, as propostas são para uma atuação que assegure os interesses nacionais em primeiro lugar, nomeadamente quando está em causa a cooperação com outros países (PG-XºGC), e a “participação activa no processo de construção europeia” (PG-XIºGC, p.9). A modernização e o desenvolvimento do país, são apontados como formas de otimizar a adesão de Portugal à CEE (PG-XIºGC). A cooperação é entendida como uma política de interesse nacional e de longo prazo (PG-XIºGC). Os **interesses nacionais** abrangem situam-se na “melhoria do nível de vida e bem-estar das famílias” (PG-XºGC, p.16), no restabelecimento da confiança dos agentes económicos e na reforma das políticas, como a ênfase na organização do Estado e no direcionamento para políticas de investimento, não de estabilização (PG-XºGC).

Política social e económica

Tendo em conta a importância atribuída pelo Xº Governo, no seu Programa, à intervenção na economia e ao que considera ser um papel supletivo do Estado na economia, este Governo assume a responsabilidade do Estado na orientação política e económica. Desde logo, adota um objetivo de desenvolvimento da economia que inclui uma estratégia de crescimento da produção e do investimento das empresas, tendo em vista o emprego. O crescimento económico terá de ser balizado pelos constrangimentos do défice e dívida externos e da inflação (PG-IXºGC, p.14). O valor da componente económica na governação é visto pelo seu contributo social, pois “Só com a economia a crescer é que poderemos reduzir o desemprego e fazer participar os que trabalham e os pensionistas e reformados nos frutos da maior produção e da maior produtividade” (PG-XºGC, p.16). O Programa do XIº Governo reforça o papel orientador do Estado no quadro de um regime económico assente em larga medida na iniciativa e no investimento do sector privado. O Programa do XIIº Governo, sobre a política económica salienta a relação entre a modernização da economia

e a prossecução de uma sociedade solidária, referindo que o desafio da sociedade é o do desenvolvimento, pois “o progresso e modernização da economia constituem um meio e não um fim”, permitindo “uma efectiva noção de solidariedades: entre regiões, entre gerações, entre grupos sociais” (PG-XII^oGC, p.30). Esse Programa declara importante “Assegurar a estabilidade macro-económica e fornecer um quadro de tranquilidade e segurança essencial ao funcionamento eficaz de uma economia de mercado para o desenvolvimento económico e social” (PG-XII^oGC, p.30). A competitividade é considerada fator dinâmico para a economia e o emprego (PG-XII^oGC). A participação do sector privado é essencial na estratégia macroeconómica destes Governos, pois a iniciativa privada é vista como “a fonte autêntica e insubstituível do desenvolvimento económico e social” (PG-X^oGC, p.15). O XI^o Governo dedica especial atenção ao sector cooperativo, indicando-o para uma intervenção mais ativa no desenvolvimento regional (PG-XI^oGC).

O utilitarismo das políticas sociais e económicas é evidenciado acerca do saneamento financeiro do Estado e das empresas, e para o crescimento do emprego (PG-X^oGC). No Programa do XI^o Governo, é com base no crescimento e na modernização da estrutura produtiva que é possível “garantir também a elevação do nível cultural, a criação de oportunidades de emprego, a valorização dos recursos humanos e a correcção dos desequilíbrios regionais” (PG-XI^oGC, p.26). No Programa do X^o Governo, a **educação** e a “formação universitária e formação técnico-profissional” em ciência e tecnologia são valorizadas como apostas no domínio da cooperação internacional (PG-X^oGC, p.12). O Programa do XI^o Governo realça a relação entre a formação e a capacidade produtiva e aponta o incentivo à formação de quadros (PG-XI^oGC). O desenvolvimento concertado de políticas de emprego e de formação profissional é aspeto a ter em conta na promoção da igualdade de oportunidades (PG-XI^oGC). O acesso a melhor qualificação profissional é visto como fator importante para a melhoria da qualidade do emprego (PG-XII^oGC).

Política educativa e Ensino Superior

O Programa do X^o Governo faz uma abordagem integrada do sistema de ensino e de formação profissional, pelo que, muitas notas de intenção têm um carácter geral para o sistema, aplicáveis ao Ensino Superior, mas não específicas. Apesar disso, há menções que se reportam às **três grandes áreas de missão** do Ensino Superior: ensino, sobretudo na perspetiva da sua qualidade; investigação, considerada uma prioridade pelo seu contributo para a modernização do país; e relação com a comunidade, na promoção do desenvolvimento nacional e regional. O Programa do XI^o Governo reitera as mesmas áreas de missão, salientando: o ensino para a “formação de recursos humanos altamente qualificados” e para a formação contínua (PG-XI^oGC, p.64); a investigação e o desenvolvimento experimental; e a relação com a comunidade, “designadamente em áreas de convergência de interesses entre os sectores universitário e empresarial” (PG-XI^oGC, p.67). O Programa do XII^o Governo insiste na referência às três áreas de missão. O ensino é apontado na perspetiva da sua qualidade e boa gestão, na sequência de atualização do quadro jurídico que enforma o Ensino Superior, sendo declarado que “O desenvolvimento, a expansão e a modernização do sistema educativo nacional orientar-se-ão por

critérios de qualidade, inovação e de eficácia na utilização dos recursos” (PG-XII^oGC, p.62). A investigação é mencionada pelo seu contributo para a qualidade da formação, mas, mais uma vez, como parte da relação entre o sistema educativo e a sociedade (PG-XII^oGC).

Em todo o discurso programático destes três Governos não há uma referência direta à diversificação do sistema. Ela apenas pode ser inferida, a partir da valorização crescente que vai sendo atribuída ao sector privado e pela menção ao papel do Ensino Superior Politécnico para a relação com o sector empresarial e o desenvolvimento das comunidades regionais.

No Programa do X^o Governo, quanto à **organização do sistema**, a expansão não merece qualquer menção. A diversificação do sistema tem uma expressão ténue e principalmente através da intenção de consolidar o Ensino Politécnico na sua vertente de qualificação “para a resolução de problemas concretos das comunidades regionais e locais” (PG-X^oGC, p.59).

O X^o Governo propõe-se intervir em algumas áreas como a “modernização estrutural e curricular, bem como de métodos e práticas de ensino prático” e na “qualidade do ensino” (PG-X^oGC, p.57); o lançamento de um “programa especial de equipamentos educativos”, onde inclui o Ensino Superior (PG-X^oGC, p.58); uma “política de recursos humanos” (PG-X^oGC, p.57); na “reforma dos mecanismos de financiamento” (PG-X^oGC, p.59); e, de modo muito enfático, na organização geral do sistema. Neste último ponto, a grande proposta é colocada na publicação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo. Outro projeto do X^o Governo, de intervenção legislativa no campo da organização é o “reforço da autonomia universitária” (PG-X^oGC, p.59), embora a queda antecipada deste Governo remeta a publicação sobre o tema para o XI^o Governo, liderado pelo mesmo Primeiro-Ministro. No âmbito da **organização do Ensino Superior**, no Programa do XI^o Governo, refere-se a conveniência de se proceder à “multiplicação acelerada da oferta de formação profissional e profissionalizante” mediante a “expansão do ensino superior politécnico” (PG-XI^oGC, p.66). Também é mencionada a criação da Universidade Aberta, o que não pode dissociar-se das referências à formação contínua. A “reformulação do sistema de acesso” (PG-XI^oGC, p.66) surge ligada a uma intenção de “revisão dos (...) esquemas de financiamento público e privado” (PG-XI^oGC, p.67), “acompanhada de medidas de justiça social que privilegiem os alunos mais carenciados e conduzam a uma maior democratização do acesso” (PG-XI^oGC, p.67). Neste Programa de Governo, a criação de condições organizacionais é tenuemente abordada, ao referir-se a intenção de fazer aprovar o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, bem como “a aposta na autonomia universitária e no desenvolvimento dos meios humanos e materiais que permitam a gradual emergência de centros de excelência, nos planos do ensino, da investigação científica da prestação de serviços à comunidade” (PG-XI^oGC, p.67). As menções aos **aspectos organizacionais** do Ensino Superior, no Programa do XII^o Governo, limitam-se ao reforço das “componentes de recursos humanos e tecnológicos” (PG-XII^oGC, p.64) e à “criação e infraestruturas laboratoriais nas instituições de investigação” (PG-XII^oGC, p.70), além do “reforço da capacidade científica e tecnológica nacionais, na internacionalização do Sistema Científico Nacional” (PG-XII^oGC, p.70). A nota mais significativa, sobre a componente funcional do sistema,

refere-se à intenção de criar mecanismos de avaliação dos estabelecimentos públicos e privados, de modo a assegurar uma melhoria da qualidade do ensino (PG-XII^oGC).

Face a uma visão integrada do sistema educativo e à grande valorização da formação vocacional, o Programa do X^o Governo realça o **valor social e económico** do Ensino Superior. A democratização do sistema surge associada ao “desenvolvimento do princípio da liberdade de ensinar e aprender” e do “reforço e clarificação dos meios do ensino particular e cooperativo” (PG-X^oGC, p.59). A formação e reconversão profissional e a formação e atualização dos agentes educativos são expressões da formação contínua dos profissionais, que pode beneficiar da oferta disponível, da qualidade e da organização do Ensino Superior (PG-X^oGC). O utilitarismo social e económico da educação é realçado pela importância atribuída ao ensino/formação e às atividades científicas e tecnológicas de investigação, como fatores de dinamização regional e sectorial para a modernização do tecido produtivo e o desenvolvimento socioeconómico do país (PG-X^oGC).

No Programa do XI^o Governo, o valor social e económico do Ensino Superior estabelece-se genericamente em vários planos. A democraticidade do sistema é colocada, quer na perspectiva da sua pluralidade, associada à liberdade de aprender e de ensinar “permitindo uma maior participação da sociedade civil no desenvolvimento da acção educativa” (PG-XI^oGC, p.67), quer pelo contributo para “um sistema educativo plural que estimule a diversidade e a diferença” (PG-XI^oGC, p.65). A promoção do nível educativo da sociedade surge ligada à ação para expandir os níveis de escolarização, incluindo a superior, e a qualificação de alto nível (PG-XI^oGC). A promoção da formação contínua dos profissionais surge com especial relevo “no aproveitamento integrado das infraestruturas e recursos humanos dos sistemas de formação profissional, ensino profissionalizante e ensino superior politécnico” (PG-XI^oGC, p.57). Por último, o utilitarismo social e económico da educação e formação é apontado como meio para formar uma nova geração “mais competente e empreendedora, com maior sentido de autonomia, capaz de assumir riscos e aberta à inovação, e, assim, melhor preparada para o desempenho das complexas tarefas do mundo moderno” (PG-XI^oGC, p.64). É no Programa do XI^o Governo que se encontra a primeira referência à ideia de “clientes” do sistema educativo. É declarada a intenção de desenvolver “mecanismos de informação e comunicação permanente com os clientes do sistema, por forma a fomentar a transparência e as responsabilidades acrescidas da escola perante a comunidade” (PG-XI^oGC, p.67). O Programa do XII^o Governo aponta o valor social e económico do Ensino Superior pelo contributo para a qualificação com valor produtivo para a sociedade.

Os parâmetros identificados nestes Programas de Governo constam no Quadro 27.

Quadro 27: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Gov. Const.				
						X	XI	XII		
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário					
				1.2	Orientação ideológica	✓	✓	✓		
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política	✓				
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓	✓	✓		
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade					
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓				
				3.3	Credibilidade das instituições	✓				
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓	✓			
		B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓	✓	✓
						1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos			
1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)					✓	✓	✓		
2	Desenvolvimento económico e social			2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓	✓		
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓	✓			
3	Educação e des. económico e social			3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	✓	✓	✓		
				3.2	Educação/formação e emprego	✓	✓	✓		
				C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓
1.2	Investigação (promoção e meios)							✓	✓	✓
1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)							✓	✓	✓
2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta				✓			
		2.2	Diversificação / diferenciação	✓						
		2.3	Condições de acesso		✓	✓				
		2.4	Financiamento	✓	✓					
		2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	✓		✓				
		2.6	Condições legais / organizacionais	✓	✓	✓				
		2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	✓						
3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓	✓					
		3.2	Promoção do nível educativo da sociedade		✓	✓				
		3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais	✓	✓	✓				
		3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação	✓	✓	✓				

C. Produção legislativa

Ainda em 1973, a Lei nº 5/73, de 25/07, estabeleceu as bases fundamentais de organização e funcionamento do sistema educativo. Mais tarde, no mandato do IVº Governo provisório, pelo Decreto-Lei nº 363/75, de 11/07, são estabelecidas as “bases programáticas para a reforma do Ensino Superior”. Nos programas de dois Governos Constitucionais (VIIIº – PM: Pinto Balsemão; e IXº – PM: Mário Soares) consta a vontade de elaborar e fazer publicar uma Lei da Bases, como documento orientador da estrutura sequencial e integrada, de todo o sistema de educação ao longo da vida. Logo no primeiro mandato de Cavaco Silva, como Primeiro-Ministro (da sequência de três Governos do PSD que liderou) e de acordo com o Programa de Governo, é publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14/10).

Aquela Lei estabelece o quadro geral do sistema educativo, considerado como “o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade” (Preâmbulo da Lei nº 46/86, de 14/10). O

sistema estabelecido prevê a intervenção de um “conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas”, tendo “por âmbito geográfico a totalidade do território português”, com a coordenação de política atribuída a um “ministério especialmente vocacionado para o efeito” (Art.º 1º). Quanto aos princípios gerais, salientam-se dois que vinham sendo matéria discutida a propósito do Ensino Superior. Em primeiro, a “especial responsabilidade do Estado [em] promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares” (Art.º 2º). Em segundo, o respeito pelo princípio da liberdade de aprender e de ensinar, a salvaguarda face a uma intervenção mais determinística e homogeneizadora do Estado. Os princípios organizadores do sistema educativo incluem contributos para “a defesa da identidade nacional”, para “desenvolver o espírito e a prática democráticos”, para a realização pessoal e o conhecimento, para o desenvolvimento da “capacidade [individual] para o trabalho”, e para “a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local” (Art.º 3º, da Lei nº 46/86, de 14/10).

Os objetivos de carácter geral estabelecidos para o Ensino Superior (Art.º 11º, da Lei nº 46/86, de 14/10) abrangem domínios como: o ensino, enquanto formação individual; a formação contínua, associada à necessidade de evolução profissional; a produção de conhecimento, pela investigação, e a sua divulgação; e a contribuição para o desenvolvimento da sociedade, através da qualificação dos diplomados.

A Lei da Bases do Sistema Educativo estabelece em definitivo o carácter binário do sistema de Ensino Superior, ao determinar que “o ensino superior compreende o ensino universitário e o ensino politécnico” (Art.º 11º). A distinção entre os subsistemas é feita mediante orientação diferenciada dada à formação e outras atividades realizadas pelos dois tipos de instituições (Art.º 11º). Os dois subsistemas “são articulados entre si pelo reconhecimento mútuo do valor da formação e competências adquiridas em cada unidade e ainda através de um sistema de créditos” (Art.º 13º, da Lei nº 46/86, de 14/10).

Esta Lei estabelece, ainda, um sistema de qualificação baseado em quatro graus (Bacharel, Licenciado, Mestre e Doutor), além da possibilidade de outras qualificações equiparáveis à Licenciatura, mas com efeitos limitados à progressão profissional. Estas qualificações de interesse profissional, tal como o Bacharelato (correspondente ao Ensino Superior de “curta duração”), são qualificações atribuídas apenas ao Ensino Superior Politécnico, em acordo com a sua orientação mais vocacional.

Também ao nível dos estabelecimentos é estabelecida uma diferença entre sistemas: enquanto “o ensino universitário realiza-se em universidades e em escolas universitárias não integradas”, “o ensino politécnico realiza-se em escolas superiores especializadas nos domínios da tecnologia, das artes e da educação, entre outros” (Art.º 14º). Uma atenção especial é dada à investigação científica, integrante do Ensino Superior e fator importante para o desenvolvimento da sociedade. É considerado que a investigação “deve ter em conta os objectivos predominantes da instituição em que se insere, sem prejuízo da sua perspetivação em função do progresso, do

saber e da resolução dos problemas postos pelo desenvolvimento social, económico e cultural do País” (Art.º 15º, da Lei nº 46/86, de 14/10).

No mandato do Xº Governo Constitucional, os Institutos Universitários criados em 1979, são convertidos em Universidades: Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro (Decreto-Lei nº 60/86, de 22/03), e Universidade da Beira Interior (Decreto-Lei nº 76-B/86, de 30/04). A Universidade da Madeira é criada (Decreto nº 319-A/88, de 13/09), substituindo o Instituto Universitário da Madeira, lançado pelo Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08, mas que nunca chegou a ser concretizado em pleno.

No mandato do XIº Governo, é publicado o Decreto-Lei nº 373/88, de 17/10, pelo qual a Universidade do Algarve e o Instituto Politécnico de Faro “são articulados, para efeitos de gestão comum” (Art.º 1º, do Decreto-Lei nº 373/88, de 17/10), sob a mesma presidência, o Reitor. O preâmbulo deste diploma legal é claro quanto aos argumentos de ordem económica e de gestão de recursos, dentro de um novo quadro legal que enforma o Ensino Superior que abre a possibilidade de articulação do funcionamento das instituições.

É, também, o XIº Governo que produz o Decreto-Lei nº 444/88, de 02/12, pelo qual cria a Universidade Aberta. Mais uma vez, logo no preâmbulo, percebe-se o contexto político e a intenção da criação desta instituição: chegar a zonas e sectores da população com dificuldade em ter uma frequência presencial do ensino, permitir formação contínua e permanente, facilitar a reconversão profissional, permitir formação a baixo custo com base nos recursos multimédia e projetar a cultura portuguesa no estrangeiro. Note-se que a ideia de criação de uma “Universidade Aberta”, enquanto sede de educação “à distância” e instrumento social, foi sendo mencionada por diversos Governos, nos tempos revolucionários do pós-25 de Abril, nos Programas dos IIIº e Vº Governos Provisórios, e em Programas de Governos Constitucionais, caso do IVº (PSD + Independentes – de Iniciativa Presidencial) e do IXº (PS + PSD).

No campo do Ensino Superior Politécnico, logo no início do mandato do Xº Governo Constitucional é produzido o Decreto do Governo nº 46/85, de 22/11, que adota medidas relativas à sua expansão com ênfase na criação de Escolas de Tecnologia e Gestão e, ao mesmo tempo, determina o novo quadro de composição em unidades orgânicas dos Institutos Politécnicos.

O Decreto-Lei nº 101/86, de 17/05, surge para dar resposta à necessidade de regularizar o funcionamento das instituições na área da formação de educadores e professores do ensino básico, transferindo definitivamente para as Escolas Superiores de Educação a responsabilidade por essa formação. Assim, é determinado um plano de encerramento progressivo das Escolas do Magistério Primário, que, mais de uma década depois da reforma iniciada pelo Governo de Marcelo Caetano, ainda continuam a assegurar uma parte daquela formação. Outros diplomas procedem à integração definitiva nos Institutos Politécnicos de estabelecimentos a que era reconhecida a natureza Politécnica e que tinham sido criados por conversão de antigas Escolas do Ensino Médio, caso dos Institutos Superiores de Contabilidade e Administração (Decreto-Lei nº 70/88, de 03/03), gerados a partir das Escolas Comerciais, e dos Institutos Superiores de Engenharia (Decreto-Lei nº 389/88, de 25/10), herdeiros das Escolas Industriais.

O mandato destes Governos fica marcado, igualmente, pela intervenção na área de formação em Saúde não-universitária. É assim que as áreas específicas da Enfermagem (Decreto-Lei nº 480/88, de 23/12) e das Tecnologias da Saúde (Decreto-Lei nº 415/93, de 23/12) passam a ser reconhecidas como áreas de formação politécnica. As Escolas de Enfermagem passam a Escolas Superiores (Portaria nº 821/89, de 15/09) e são integradas no Sistema de Ensino Superior, embora com uma tutela conjunta dos Ministérios da Educação e da Saúde (Decreto-Lei nº 205/95 de 08/08). O mesmo acontece com as Escolas da área das Tecnologias da Saúde (Decreto-Lei nº 415/93, de 23/12). Esta condição decorre de aquelas duas áreas de formação terem a sua origem em formações e Escolas técnicas, criadas e mantidas durante décadas pelo Ministério da Saúde ou por entidades privadas, com um carácter profissionalizante e dirigido à satisfação de necessidades específicas de pessoal das instituições de saúde.

É, ainda, sob o XIº Governo que é revisto o estatuto da Universidade Católica Portuguesa (Decreto-Lei nº 128/90, de 17/04), ficando consagrado o seu paralelismo formal face às restantes Instituições de Ensino Superior. Na realidade, continuará a ter um estatuto próprio decorrente do compromisso formal do Estado português com a Santa Sé, através da Concordata, o qual determina direitos específicos para as entidades abrangidas, “com absoluto respeito pelo princípio da liberdade de ensino” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 128/90, de 17/04).

O Decreto-Lei nº 24/94, de 27/01, foi produzido com o objectivo de regular o processo de instalação dos estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico. Apesar de o Decreto-Lei nº 513-L1/79, de 27/12, ter estabelecido o regime de instalação das instituições politécnicas, a publicação da Lei nº 54/90, de 05/09, consagrando o estatuto e autonomia do Ensino Superior Politécnico, criou a necessidade de rever aquele regime, em matérias como a “racionalização e simplificação do processo de gestão dos órgãos de instalação” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 24/94, de 27/01).

O XIIº Governo produziu um novo avanço na reorganização das carreiras, ao revogar e substituir diversos diplomas legais por um novo Estatuto da Carreira de Investigação Científica (Decreto Lei nº 219/92, de 15/10), que consolida um trabalho de aproximação ao Ensino Superior, da investigação que antes estava sob a tutela de diversas entidades do Estado, e para facilitar a mobilidade dos investigadores no sistema científico nacional.

A Lei nº 38/94, de 21/11, produzida pelo XIIº Governo, estabeleceu “as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições do ensino superior”. O diploma não se dirige à diversificação, mas cria novas exigências de qualidade que são importantes para a vida das instituições e, por extensão para a diversidade do sistema. Há aspetos inerentes à avaliação, que, desde que devidamente explorados pelas instituições poderiam contribuir para o desenvolvimento de estratégia de diversificação ou de diferenciação interna. Entre as finalidades apontadas consta a contribuição para “o ordenamento da rede de instituições de ensino superior” (Art.º 4º). Ao referir-se aos domínios em que incide a avaliação, aponta as várias áreas de missão do Ensino Superior: “o ensino, designadamente as estruturas curriculares, o nível científico, os processos pedagógicos e as suas características inovadoras”; “a qualificação dos agentes de ensino”; “a investigação realizada”; “a ligação à comunidade, designadamente através da prestação de

serviços e da acção cultural”; “o estado das instalações e do equipamento pedagógico e científico”; e “os projectos de cooperação internacional” (Art.º 3º, da Lei nº 38/94, de 21/11).

No mandato do XIº Governo é publicado o diploma legal que define a autonomia das Universidades, a sua missão, o seu carácter democrático e a sua natureza jurídica (Lei nº 108/88, de 24/09). O elenco de fins atribuídos à Universidade inclui a formação, a investigação, a prestação de serviços à comunidade, o intercâmbio cultural, científico e técnico e a contribuição para a cooperação internacional e a aproximação dos povos (Art.º 1º). É afirmado o espírito da democracia enquanto princípio constitucional: “As universidades devem garantir a liberdade de criação científica, cultural e tecnológica, assegurar a pluralidade e livre expressão de orientações e opiniões, promover a participação de todos os corpos universitários na vida académica comum e assegurar métodos de gestão democrática. (Art.º 2º). A sua natureza jurídica é definida pois “As universidades são pessoas colectivas de direito público e gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar” (Art.º 3º, da Lei nº 108/88, de 24/09).

O XIº Governo produziu, depois, um diploma legal acerca da autonomia das instituições politécnicas (Lei nº 54/90, de 05/09). Também neste caso, é dada uma definição das instituições e da sua missão, é apontado o seu carácter democrático e é estabelecida a sua natureza jurídica. A relação estreita que foi sendo estabelecida, entre o Ensino Politécnico e a contribuição do Ensino Superior para a aplicação tecnológica, o desenvolvimento regional, e a formação contínua de ativos, ou seja, a sua utilidade social e económica são declarados neste diploma legal. É mencionada a orientação para o ensino profissionalizante, investigação aplicada e resposta a desafios práticos da sociedade. É descrito o seu carácter de “centros de formação cultural e técnica de nível superior, aos quais cabe ministrar a preparação para o exercício de actividades profissionais altamente qualificadas e promover o desenvolvimento das regiões em que se inserem” (Art.º 2º). A autonomia é estabelecida em vários planos: para os Institutos Politécnicos, a “autonomia estatutária, administrativa, financeira e patrimonial”, para as Escolas Superiores, a “autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira” (Art.º 1º, da Lei nº 54/90, de 05/09).

É neste período governativo que é aprovado (Decreto-Lei nº 271/89, de 19/08) e revisto (Decreto-Lei nº 16/94, de 22/01) o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo.

No Quadro 28 é apresentada uma seleção da produção legislativa relevante para este trabalho.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

O período governativo correspondente ao Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais é o mais prolífico em termos de Instituições de Ensino Superior. O facto de ser o mais longo (dez anos), correspondendo a um primeiro mandato interrompido, seguido de dois mandatos de Governo completos, os primeiros desde a instauração do regime democrático, é condição facilitadora da transformação do sistema. Mas, não é a única.

Quadro 28: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1985-1995 – Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais

Domínio	Diploma	Governos		
		X	XI	XII
Bases do Sistema Educativo	Lei nº 46/86 , de 14/10 Lei de Bases do Sistema Educativo	✓		
Funcionamento do Sistema Educativo	Lei nº 38/94 , de 21/11 Avaliação do ensino superior			✓
	Lei nº 54/90 , de 05/09 Estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico		✓	
	Lei nº 108/88 , de 24/09 Define a autonomia das universidades		✓	
Acesso ao Ensino Superior	--- --- --- --- --- --- --- --- ---			
Criação de IES (expansão / diversificação)	Decreto do Governo nº 46/85 , de 22/11 Adopta medidas relativas à expansão do ensino superior politécnico, nomeadamente nas suas vertentes de tecnologia e gestão	✓		
	Decreto-Lei nº 60/86 , de 22/03 Extingue o Instituto Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro e cria em sua substituição a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	✓		
	Decreto-Lei nº 76-B/86 , de 30/04 Extingue o Instituto Universitário da Beira Interior e cria, em sua substituição, a Universidade da Beira Interior	✓		
	Decreto-Lei nº 70/88 , de 13/09 Cria a Universidade da Madeira		✓	
	Decreto-Lei nº 389/88 , de 03/03 Integra Institutos Superiores de Contabilidade e Administração na rede de estabelecimentos de ensino superior politécnico		✓	
	Decreto-Lei nº 319-A/88 , de 25/10 Integra Institutos Superiores de Engenharia na rede de estabelecimentos de ensino superior politécnico		✓	
	Decreto-Lei nº 373/88 , de 17/10 Define a estrutura orgânica da Universidade do Algarve		✓	
	Decreto-Lei nº 444/88 , de 02/12 Cria a Universidade Aberta		✓	
	Decreto-Lei nº 304/94 , de 02/12 Altera a rede de estabelecimentos do ensino superior politécnico		✓	
	Decreto-Lei nº 264/99 , de 14/07 Amplia a rede do ensino superior politécnico público			✓
	Decreto-Lei nº 480/88 , de 23/12 Estabelece a integração do ensino superior de enfermagem no ensino superior politécnico		✓	
	Portaria nº 821/89 , de 15/09 Reconverte as escolas de enfermagem em escolas superiores de enfermagem		✓	
	Decreto-Lei nº 205/95 , de 08/08 Define o regime de autonomia e de gestão aplicável às escolas superiores de enfermagem			✓
Ensino Superior Politécnico	Decreto-Lei nº 101/86 , de 17/05 Estabelece um esquema programático de extinção das escolas normais de educadores de infância e das escolas do magistério primário	✓		
	Decreto-Lei nº 24/94 , de 27/01 Regula o processo de instalação dos estabelecimentos de ensino superior politécnico			✓
Ensino Superior Particular e Cooperativo	Decreto-Lei nº 128/90 , de 17/04 Estabelece o enquadramento da Universidade Católica Portuguesa no sistema de ensino superior português		✓	
	Decreto-Lei nº 271/89 , de 19/08 Aprova o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo		✓	
	Decreto-Lei nº 16/94 , de 22/01 Aprova o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo			✓
Carreiras no Ensino Superior	Decreto-Lei nº 365/86 , de 31/10 (*) Cria a categoria de investigador visitante e procede a alterações na carreira de investigação	✓		
	Decreto-Lei nº 219/92 , de 15/10 (*) Aprova o estatuto da carreira de investigação científica			✓

Nota: ☐ Diplomas com influência direta na diversidade do sistema.

A forma como a transformação do sistema ocorreu é importante. Primeiro, neste período há vários contributos para a consolidação da estrutura das instituições Públicas: a criação *de novo* ou a reestruturação de Faculdades nas Universidades mais antigas; a criação *de novo*, o ajuste e a formalização de unidades orgânicas nas Universidades, sobretudo nas “novas” Universidades departamentais, e em Institutos Politécnicos gerados com base no plano de reforma de 1973; a criação da Universidade Aberta; e a conversão a Ensino Superior e o reconhecimento da natureza Politécnica de Escolas públicas de Enfermagem e de Tecnologias da Saúde. Segundo, a equiparação a Universidades das três Instituições Superiores Militares e da Escola Superior de Polícia, e a criação de Escolas Politécnicas militares. Terceiro, o aumento do número de pólos e de unidades orgânicas da Universidade Católica. Por fim, como elemento mais marcante do período governativo, a explosão de Instituições de Ensino Superior Particular e Cooperativo, quer universitárias, quer politécnicas.

A descrição sobre as entidades no sistema neste período descrito consta do Quadro 29.

5.1.8. 1995-2002 – XIIIº-XIVº Governos Constitucionais

Governos socialistas PM: António Guterres

Após uma década de Governos liderados pelo PSD, sendo dois com maioria absoluta, o PS venceu as eleições legislativas de 1995, tendo formado Governo, mesmo sem maioria absoluta. Após o cumprimento de um mandato completo, o PS volta a ganhar as eleições legislativas de 1999, com ligeiro reforço do resultado eleitoral mas, novamente, sem maioria absoluta. Este segundo Governo não completa o mandato normal, por auto-demissão do Primeiro-Ministro após dois anos e meio de exercício. Os dois Governos do mesmo partido, aqui analisados em bloco, tiveram o mesmo líder, António Guterres. As orientações políticas, com aplicação às diversas áreas de governação, nomeadamente a educação, são bastante homogéneas.

A. Elementos de contexto político e social

A Constituição é revista, pela quarta vez, em 1997 (Lei Constitucional nº 1/97, de 20/09) para proceder a adaptações do texto constitucional aos Princípios de Tratados que Portugal assinou, no quadro da sua participação na União Europeia, mas sem efeito sobre matérias no âmbito ideológico e da Educação. Em 2001, ocorre a quinta revisão constitucional (Lei Constitucional nº 1/2001, de 12/12), também por matérias relacionadas com a União Europeia.

É sob o XIIIº Governo que Portugal assina a Declaração de Bolonha (em 19/06/1999), no âmbito da construção de uma política comum em matéria de aproximação de sistemas de Ensino Superior de países com assento no Conselho da Europa.

Quadro 29: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais (1985-1995), por Governo e bloco governativo

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades								Redução de entidades								Balanço								
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
Xº	2	2	19	1	24	6	5	0	2	0	0	6	8	4	5	0	0	2	19	-5	16	29	3	82	16
XIº	2	6	57	32	97	41	8	1	0	0	8	12	20	11	9	0	2	6	49	20	77	31	9	131	36
XIIº	2	2	24	3	31	9	4	0	1	0	3	3	7	3	5	0	1	2	21	0	24	32	11	152	36
Bloco	6	10	100	36	152	56	17	1	3	0	11	21	35	18	19	0	3	10	89	15	117	32	11	152	36
	Instituições Militares e Policiais																								
Xº	3	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	3	0	0	-2	1	3	0	0	2
XIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2
XIIº	1	0	0	2	3	3	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	2	4	0	0	3
Bloco	4	0	0	2	6	6	0	0	0	0	0	3	3	3	0	0	4	0	0	-1	3	4	0	0	3
	Instituições Concorreatórias																								
Xº	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	3	7	0
XIº	0	0	2	2	4	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	-1	2	2	3	2	2	9	2
XIIº	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	2	4	9	2
Bloco	0	2	3	2	7	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	3	2	6	2	4	9	2
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
Xº	4	0	0	9	13	1	0	0	1	1	0	0	2	0	0	2	3	-1	0	9	11	4	0	0	9
XIº	1	19	2	54	76	11	0	4	0	2	0	2	4	2	0	2	1	17	2	52	72	5	17	2	61
XIIº	3	18	0	20	41	7	0	1	0	7	0	4	11	5	0	0	3	11	0	16	30	8	28	2	77
Bloco	8	37	2	83	130	19	0	5	1	10	0	6	17	7	0	4	7	27	2	77	113	8	28	2	77
	Todas as Instituições																								
Xº	9	2	20	10	41	10	5	0	3	1	0	8	12	6	5	2	6	1	20	2	29	38	6	89	27
XIº	3	25	61	88	177	52	8	5	0	3	8	14	25	13	9	2	3	22	53	74	152	41	28	142	101
XIIº	6	22	24	25	77	19	4	1	1	7	3	8	19	9	5	0	5	15	21	17	58	46	43	163	118
Bloco	18	49	105	123	295	81	17	6	4	11	11	30	56	28	19	4	14	38	94	93	239	46	43	163	118

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; EENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

No âmbito do Conselho Europeu, realizado em Portugal (23-24/03/2000), é produzido um documento orientador destinado a traçar o rumo do desenvolvimento económico para a Europa, com implicações sobre o Ensino Superior. É a “Estratégia de Lisboa”, pela qual a União Europeia assumiu um objectivo estratégico para a década seguinte: tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo, baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social.

B. Análise do Programa de Governo

O XIIIº e o XIVº Governos, resultantes de maiorias eleitorais socialistas, distinguem-se dos Governos anteriores, sociais-democratas, pela ênfase do social sobre o económico. Contudo, com

estes Governos socialistas há uma mudança de rumo, em relação a outros Governos socialistas, de um discurso mais alinhado com as ideias revolucionárias dos anos 70, para um socialismo democrático, mais próximo do discurso social-democrata não liberal. Por esta razão, a distinção ideológica entre Governos começa a esbater-se, comparativamente com o que ocorria na década de 80. Estes dois Governos socialistas separaram, em termos ministeriais, a Educação, na qual permanece o Ensino Superior, da Ciência e Tecnologia, que ganham um Ministério próprio.

Princípios gerais

A expressão ideológica no Programa do XIIIº Governo Constitucional, ocorre através da apresentação da sua visão “moderna” sobre o desenvolvimento: “sustentável, regionalmente equilibrado, socialmente justo (...) capaz de articular emprego, competitividade e solidariedade” (PG-XIIIºGC, p.2). Essa visão inclui a ideia de “uma nova relação entre o Estado e a Sociedade, promovendo um conjunto de reformas institucionais que aumentem a eficiência e reduzam o peso burocrático do Estado” (PG-XIIIºGC, p.2). Aspectos como “o combate à pobreza e à exclusão estarão no centro das políticas sociais” (PG-XIIIºGC, p.3), elemento significativo da primazia dada à intervenção no domínio social, relativamente ao domínio económico. Nesse âmbito, é preconizada a adoção de “medidas de discriminação positiva” (PG-XIIIºGC, p.3) para grupos sociais mais desfavorecidos, como medida de garantia da igualdade de oportunidades. Ao mesmo tempo que há uma dimensão nacional nas políticas sociais, há um investimento na participação e na mudança nas políticas europeias. Pretende-se “contribuir para que a União Europeia [forjada na década de 50, como uma comunidade de interesses económicos] assuma uma dimensão social” (PG-XIIIºGC, p.59). A compreensão do posicionamento ideológico destes dois Governos completa-se com as declarações políticas no Programa do XIVº Governo, uma “visão de modelo de sociedade” que tem subjacente a matriz socialista com a recusa do domínio pelo mercado: “Ao recusarmos a sociedade de mercado, estamos a assumir o princípio de que nesta não se joga apenas a competitividade e a riqueza, mas também a cooperação e a solidariedade” (PG-XIVºGC, p.20). Este Programa estabelece um desígnio nacional, que envolve a recuperação do atraso estrutural face a outros países centrais da União Europeia (PG-XIVºGC). Para a sua concretização é preciso focar o projeto político nacional na valorização dos cidadãos como ponto de partida para o desenvolvimento, a “mesma preocupação de sempre: a de colocar as pessoas primeiro”, insistindo em que, “tudo começa pela sua valorização, pela sua realização pessoal, familiar e profissional, através do triângulo educação, formação e emprego” (PG-XIVºGC, p.3).

Portugal é visto como uma “sociedade profundamente desigualitária” (PG-XIVºGC, p.39). Face a um objetivo nacional de modernidade e coesão, é apontado um caminho de orientação para políticas nacionais e a “reconciliação entre economia e sociedade”: a via “de uma sociedade solidária dinamizada por uma economia moderna e competitiva, baseada numa forte consciência social e no princípio da diferenciação positiva” (PG-XIVºGC, p.10). Fica evidente a preocupação do Governo com a capacidade de investimento no projeto social, ou seja, em criar as “bases de um novo Estado de bem-estar social, através de uma nova geração de políticas sociais” (PG-XIVºGC,

p.11). O XIVº Governo assume a necessidade de reajuste do posicionamento político-ideológico, mas dentro de uma matriz socialista. O sentido do interesse coletivo e anónimo transforma-se no conjunto dos interesses de cada cidadão e de cada família. A capacidade de mudança só é possível mediante um processo de cooperação entre cidadãos e Estado, entre sectores público e privado. Perante a escassez de recursos, a necessidade de medir e verificar o uso desses recursos justifica o discurso em torno da eficiência e da eficácia das políticas sociais.

Quanto ao **balizamento da ação governativa**, a preocupação com o respeito pelo interesse coletivo nacional é manifestado a propósito da competição entre países e espaços económicos, requerendo, da parte de Portugal, um investimento na diplomacia económica (PG-XIIIºGC). Ao mesmo tempo, há a exigência de discussão dos interesses nacionais no quadro da União Europeia, de modo a garantir a plena integração e a evitar fórmulas de diferenciação entre Estados que acentuem desigualdades e ponham em causa a solidariedade entre os parceiros europeus (PG-XIIIºGC). As preocupações com a justiça social e o desenvolvimento económico do país são manifestadas na proposta de responder aos “desafios da globalização económica e comunicacional, na salvaguarda da coesão e da unidade nacional” (PG-XIVºGC, p.4).

Os **interesses nacionais**, nomeadamente ao nível da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos é determinante da orientação política no Programa do XIIIº Governo. Estão presentes afirmações de “democracia com mais qualidade”, de “mais igualdade de oportunidades para todos”, uma “efectiva solidariedade para com os que menos têm e mais sofrem” e a “aposta e uma prioridade máxima à educação e à formação dos Portugueses” (PG-XIIIºGC, p.2). O desafio do desenvolvimento do país, na forma de “aposta no futuro de Portugal” é colocado, em larga medida, na educação/formação, embora sabendo que “é uma aposta que não pode ser ganha no período de uma legislatura, antes será um grande desígnio nacional para toda uma geração” (PG-XIIIºGC, p.3). A melhoria da qualidade de vida da população não é entendida apenas no plano nacional, mas projeta-se para as oportunidades de afirmação no espaço europeu, isto é, pretende-se conferir “ao cidadão europeu um valor acrescentado no plano dos direitos, a aditar aos conferidos pela dimensão nacional em que está integrado” (PG-XIIIºGC, p.57).

No âmbito da salvaguarda de **interesses nacionais**, a democratização da sociedade parece estar subjacente ao discurso de combate às desigualdades sociais. A melhoria da qualidade de vida é especialmente mencionada no Programa do XIVº Governo, com discurso centrado nas políticas de valorização social. Este Programa estabelece um objetivo concreto de melhoria da qualidade de vida da população portuguesa e reitera a aposta geracional para ultrapassar o atraso estrutural em relação à União Europeia (PG-XIVºGC). A concretização dos interesses nacionais passa pela “reforma do Estado e da Administração Pública” (PG-XIVºGC, p.3) e pela reforma das relações instituições e de trabalho. Este Programa preconiza um novo modelo de “relações industriais”, em que é pedida mais responsabilidade e participação aos trabalhadores, em prol do desenvolvimento e resultados da empresa, mas com contrapartidas como a criação de “espaços de diálogo, concertação e participação, que lhes permitam níveis de segurança e satisfação profissional mais compensadores” (PG-XIIIºGC, p.73). É a aposta “na promoção de

uma cultura generalizada de iniciativa e responsabilidade, de exigência e de rigor, de criatividade e de qualidade ao nível dos países desenvolvidos da Europa” (PG-XIV^oGC, p.3).

A credibilização das instituições políticas é preocupação no Programa do XIV^o Governo, ao considerar que a melhoria dos apoios “aos cidadãos, em geral, e às famílias em particular, é uma forma privilegiada de promover a reconciliação entre economia e sociedade, num país que se quer mais próspero e socialmente mais desenvolvido” (PG-XIV^oGC, p.10).

Política social e económica

Quanto às orientações estratégicas de política social e económica, o papel do Estado na orientação política é assumido pelo XIII^o Governo a nível interno e externo. Ao Governo compete liderar uma mudança na sociedade portuguesa, com implicações nas oportunidades sociais, na posição política e no contributo de Portugal para a reforma das políticas europeias e desenvolvimento da “dimensão social”. Há uma decisão: “Assumimos o projecto de modernização e de desenvolvimento da sociedade portuguesa decorrente da nossa integração na Europa como um desafio mobilizador, uma aposta de convicção”. Há um desafio estratégico: “Sabemos que este desafio constitui condição da própria afirmação futura de Portugal como nação independente e soberana num Mundo cada vez mais caracterizado pelas interdependências e pela necessidade vital de integração em espaços regionais” (PG-XIII^oGC, p.2). Tendo em consideração o novo posicionamento político-ideológico do Governo, verifica-se uma redefinição do papel do Estado, no Programa do XIV^o Governo. Emerge um Estado regulador que aceita e importa os mecanismos de mercado, colocando-os ao serviço do superior interesse público. É entendido que a “retirada gradual do Estado da economia, em alguns casos libertando domínios onde até aí muitas vezes tinha sido o único actor” acontece “não por uma alienação de responsabilidades por parte do Estado, mas porque se reconhece haver vantagens em termos de eficácia e eficiência económicas na oferta destes bens ou serviços” ser assegurada por outras entidades, “com o Estado a estabelecer normas que regulam o comportamento de empresas ou outros agentes produtores” (PG-XIV^oGC, p.86). A participação colectiva é considerada essencial através de parcerias entre entidades públicas e privadas, no Programa do XIV^o Governo. Isso inclui “o prosseguimento do programa de privatizações e o apoio à afirmação competitiva das empresas e grupos empresariais nacionais, no quadro da globalização e liberalização dos mercados” (PG-XIV^oGC, p.85).

É assumido o **contributo da política económica para o desenvolvimento**. O utilitarismo das políticas está presente nas declarações que apontam um rumo para a economia, associado a uma visão sobre o desenvolvimento e a economia “mais moderna e competitiva; geradora de mais e melhor emprego; produtora de bens com maior valor e elevada procura em mercados globalizados e liberalizados; formada por empresas mais bem geridas, mais flexíveis e mais lucrativas; menos dependente do Estado e dos seus subsídios” (PG-XIII^oGC, p.67). Preconiza um desenvolvimento sustentável, regionalmente equilibrado, empenhado na correção das assimetrias entre centros e periferias, socialmente justo e favorecedor da integração social, moderno, capaz de articular (e não de contrapor) competitividade e solidariedade, e criador de emprego, capaz de

conjugar as políticas macroeconómicas com a formação e a educação (PG-XIII^oGC). A política social e económica, no Programa do XIII^o Governo, é muito centrada no emprego, como objectivo estratégico, transversal à acção concertada de políticas e mantém “uma ideia subjacente de discriminação positiva de grupos sociais mais vulneráveis” (PG-XIII^oGC, p.111).

O Programa do XIV^o Governo parte do que considera ter sido “uma profunda reorientação dos serviços públicos de emprego e formação profissional” (PG-XIV^oGC, p.36), realizada durante o mandato do XIII^o Governo, para desenvolver a ideia de uma política social baseada num “novo modelo de coesão social” (PG-XIV^oGC, p.10), associada a um objetivo de promoção do emprego. Para tal, é estabelecido um objetivo nacional estratégico de criação de “uma sociedade aberta, baseada na criatividade e na inovação, (...) com mais qualificação das pessoas, melhores empregos, bem remunerados e de alta produtividade” (PG-XIV^oGC, p.11). Um contributo apontado para este desígnio é “uma aposta total na plena integração de Portugal na sociedade de informação e conhecimento, no reforço da coesão nacional com base na solidariedade e na segurança” (PG-XIV^oGC, p.12). Para garantir a competitividade e a coesão social, elementos-chave do desenvolvimento, é considerado importante investir na criação de emprego e na qualificação das pessoas. Isto implica “apoiar a criação de novas actividades, desenvolver o mercado social de emprego, melhorar as respostas de formação, mas sobretudo e sempre activar as instituições públicas para que, em parceria, sejam agentes de inserção social dos cidadãos desempregados” (PG-XIV^oGC, p.37). É importante um detalhe sobre os níveis de formação: “é necessário que o aumento da produtividade não se faça pela redução do emprego mas dinamizando novas formas de emprego, novas actividades e reconversões que valorizem nas empresas os recursos humanos de que dispõe o país, criando segmentos intermédios, na produtividade, nos requisitos de qualificações, nas remunerações” (PG-XIV^oGC, p.12).

O investimento em sectores de interesse nacional é manifestado no Programa do XIII^o Governo, acerca da política de cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa, estabelecendo áreas prioritárias de investimento (em que se inclui a educação) (PG-XIII^oGC). A definição de áreas empresariais prioritárias e a concentração nelas do investimento, incluindo no domínio da relação com outros países, é referida no Programa do XIV^o Governo.

Quanto à **relação entre a educação/formação profissional e o desenvolvimento social e económico**, é notória a preocupação da qualificação dos recursos humanos como elemento contributivo para a produtividade (PG-XIII^oGC; PG-XIV^oGC). Por esta razão, existe uma colagem permanente entre o discurso acerca do emprego, da qualidade do emprego e da promoção profissional, por um lado, e da qualificação dos recursos humanos como potencial de desenvolvimento, por outro lado (PG-XIII^oGC). Neste domínio, o Programa do XIII^o Governo estabelece mesmo emprego como objetivo estratégico. No Programa do XIV^o Governo, há uma forte ênfase na educação e formação como determinantes para a promoção do emprego, a melhoria da produtividade e a empregabilidade (PG-XIV^oGC).

Política educativa e Ensino Superior

Os Governos socialistas em análise (XIII^o e XIV^o) adoptaram um discurso que enfatiza a educação e a formação como elementos fundamentais para o projeto de sociedade que apresentam, nomeadamente em termos da garantia da coesão social. Neste sentido, a política de Educação, como um todo, foi apresentada pelo Programa do XIII^o Governo com alguns princípios orientadores: educação para todos (com a salvaguarda da diversidade em resposta a diferentes necessidades individuais e objetivos de desenvolvimento económico e social); qualidade e equidade (incluindo o acesso à educação permanente); responsabilidade (prestação de contas, gestão racionalizada, fundamentação das decisões); participação e negociação entre os vários sectores da sociedade civil, incluindo os sectores público, privado e cooperativo. O Programa do XIV^o Governo afirma que a prioridade da legislatura está colocada no ensino básico e secundário, assegurando os níveis mais precoces da educação como base para a formação mais avançada.

No plano das **funções do Ensino Superior**, o Programa do XIII^o Governo refere-se às três funções essenciais. O ensino é referenciado em termos da garantia da sua qualidade e da importância fundamental para a elevação dos níveis de educação da população portuguesa, aproximando-os dos indicadores europeus. A investigação é mencionada sobretudo em termos da promoção e reconhecimento da sua qualidade e relevância. Mas, também, como todo o Ensino Superior, em termos do seu contributo para a relação com a comunidade, mediante a difusão do conhecimento e das metodologias científicas e técnicas para o tecido económico e social, contribuindo para a inovação empresarial e o desenvolvimento das regiões (PG-XIII^oGC). No Programa do XIV^o Governo, a menção às funções do Ensino Superior é muito limitada. A referência ao ensino é feita na perspetiva de que “a evolução da oferta deve, de modo cada vez mais aperfeiçoado, ligar-se a uma análise da sua relevância e das condições reais dos estabelecimentos para a desenvolver com qualidade” (PG-XIV^oGC, pp. 21-22). O ensino é mencionado no plano da valorização de práticas de inovação pedagógica, ligado à investigação e envolvido na criação de redes de permuta (PG-XIV^oGC).

Em termos da **organização e evolução do sistema de Ensino Superior**, os objetivos do XIII^o Governo em matéria de expansão, diversificação e acesso são sintetizados na intenção de expandir a capacidade, diversificar as opções e diminuir progressivamente o ‘*numerus clausus*’, (PG-XIII^oGC). Esta perspetiva do aumento da capacidade de acolhimento da rede pública é apresentada “por forma a garantir a efectiva liberdade de escolha, esbatendo distorções existentes na procura dos cursos”, capaz de garantir mais democraticidade e flexibilidade ao sistema (PG-XIII^oGC, p.121). A eliminação do *numerus clausus* é, também, um objetivo presente no Programa do XIV^o Governo, tendo por base o alargamento da oferta do Ensino Superior Público, oferta condicionada pela preocupação com a relevância dos cursos (PG-XIV^oGC). Aspeto que influencia a expansão e a diversificação do sistema é o desenvolvimento de formações pós-secundárias (nomeadamente pela expansão dos cursos de especialização tecnológica), em resultado do reforço da dimensão profissionalizante de um subsistema (PG-XIV^oGC). Ao contrário do Programa do XIII^o Governo, que não identificava qualquer área científica em particular, no Programa do XIV^o

Governo as áreas que merecem especial atenção são a saúde (designação normalmente usada para os cursos politécnicos), a medicina e o ensino artístico.

O financiamento é um tópico presente no Programa do XIIIº Governo. Por um lado, há a intenção de adotar mecanismos plurianuais de financiamento, a par da consolidação e aprofundamento da autonomia das instituições, flexibilização da gestão administrativa e financeira, implementação de sistemas de avaliação e diversificação das fontes de financiamento da investigação (PG-XIIIºGC). Por outro lado, um “reforço do apoio social escolar extensivo aos estudantes do ensino superior particular e cooperativo” (PG-XIIIºGC, p.121). O financiamento das instituições de Ensino Superior Público é mencionado no Programa do XIVº Governo, ligado ao reforço da autonomia, ao estabelecimento de contratos-programa e ao alargamento da ação social escolar ao sector Privado (PG-XIVºGC). A intervenção sobre condições legais e organizacionais é apresentada, principalmente no plano da consolidação e aprofundamento da autonomia das instituições de Ensino Superior, com maior responsabilização das instituições e flexibilização de “formas e procedimentos de gestão administrativa e financeira” das Instituições Públicas (PG-XIIIºGC, p.121). Os dois Programas valorizam a manutenção e melhoria do sistema de avaliação da qualidade de todo o Ensino Superior, sendo um desígnio do XIVº Governo aplicar a avaliação da qualidade aos dois subsistemas e aos vários sectores (PG-XIVºGC). O reforço da cooperação científica e tecnológica internacional e a promoção de níveis de qualidade docente internacionalmente comparáveis e reconhecidos são outros elementos de desenvolvimento do Programa do XIIIº Governo. Este Governo preconiza a articulação entre os subsistemas universitário e politécnico, com a participação crescente das instituições politécnicas em atividades de investigação e em redes de cooperação (PG-XIIIºGC). O Programa do XIVº Governo inclui a proposta de organização de cursos com dimensão profissionalizante que estabeleçam uma ponte entre a formação profissional e o Ensino Superior; o reequipamento das instituições científicas; e a consolidação e valorização das carreiras docentes e não-docentes (PG-XIVºGC).

Quanto ao **valor social e económico** do Ensino Superior, a promoção de um ambiente democrático é valorizada, quer na intenção de expandir o sistema de Ensino Superior para democratizar as oportunidades educativas, quer na aceitação plena do Ensino Superior Particular e Cooperativo, através da garantia da sua qualidade (PG-XIIIºGC). A promoção do nível educativo da sociedade é um objetivo central na proposta política do XIIIº Governo, tanto para “assegurar níveis de certificação que tenham por base aprendizagens reais e aquisição efetiva de competências”, como para “aproximação aos níveis de qualificação da população europeia” (PG-XIIIºGC). O Programa do XIVº Governo valoriza o conhecimento para o desenvolvimento pessoal e profissional dos cidadãos. Embora não centrada no Ensino Superior, no Programa do XIIIº Governo há preocupação com a formação permanente e a revalorização profissional de ativos, no quadro da garantia de emprego e coesão social. No Programa do XIVº Governo este aspecto é reiterado perante o interesse de aumento da produtividade nacional pela dinamização de novas formas de trabalho e emprego, a requalificação e a reconversão de recursos humanos (PG-XIVºGC). O utilitarismo social e económico da educação e formação, salvo na menção à

transferência de conhecimento para as empresas, não é diretamente expresso em termos de Ensino Superior, no Programa do XIIIº Governo, mas, tal como a propósito do tópico anterior, está subjacente no discurso global sobre a qualificação e a sua relação com as condições de desenvolvimento social. O Programa do XIVº Governo coloca a questão do utilitarismo da Educação, na sua "integração nos objectivos de desenvolvimento económico, social e cultural" (PG-XIVºGC, p.27), para além da relevância como "oportunidade de subida da cadeia do valor profissional, valorizando os (...) trabalhadores [das empresas] e abrindo novas oportunidades para os trabalhadores de mais baixa qualificação" (PG-XIVºGC, p.32).

O Quadro 30 sintetiza os parâmetros identificados na análise destes Programas.

Quadro 30: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XIIIº e XIVº Governos Constitucionais*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Gov. Const.	
						XIII	XIV
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário		
				1.2	Orientação ideológica	✓	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política		
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓	✓
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade		
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓	✓
				3.3	Credibilidade das instituições		✓
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓	✓
		1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓	✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos		✓
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	✓	✓
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓	✓
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	✓	✓
				3.2	Educação/formação e emprego	✓	✓
		1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓	✓
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓	✓
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	✓	✓
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta	✓	✓
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓	✓
				2.3	Condições de acesso	✓	✓
				2.4	Financiamento	✓	✓
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	✓	✓
				2.6	Condições legais / organizacionais	✓	✓
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	✓	✓
				2.8	Mobilidade / internacionalização	✓	
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	✓	✓
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓	✓
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓	✓
				3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais	✓	✓
				3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação	✓	✓

C. Produção legislativa

A legislação mais relevante, em matéria de Ensino Superior, produzida no decurso dos mandatos dos XIIIº e XIVº Governos Constitucionais, refere-se à avaliação da qualidade das

instituições, ao reforço da autonomia universitária e à tentativa de estabelecer um quadro jurídico integrado para o Ensino Superior.

Os Programas dos Governos do PSD (X^o a XII^o) colocaram uma ênfase apreciável no desenvolvimento da qualidade das Instituições de Ensino Superior. Os Governos seguintes, socialistas (XIII^o e XIV^o), estabeleceram o objetivo de implementar um sistema de avaliação como instrumento de garantia da qualidade daquelas instituições, e entendido como contrapartida à autonomia progressiva das instituições. Face ao voto de confiança nas instituições, é-lhes exigida a prestação de contas e a demonstração da sua efetiva relevância e contributo social. Assim, no mandato do XII^o Governo foi produzida a Lei n^o 38/94, de 21/11, a qual determinou os princípios gerais de avaliação do Ensino Superior. O XIII^o Governo faz publicar um diploma, pelo qual cria o sistema de avaliação das Instituições de Ensino Superior e simultaneamente cria a entidade que deverá gerir esse processo, o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES) (Decreto-Lei n^o 205/98, de 11/07). O preâmbulo do documento é elucidativo do contexto político que envolve o sistema educativo: o poder da globalização sobre a organização e o funcionamento das instituições, e as condições de competitividade externa são apresentados como fatores determinantes da exigência de verificação da qualidade. O risco de exclusão dos indivíduos numa sociedade globalizada, estando Portugal inserido numa comunidade política, económica e social alargada, em que a mobilidade legal entre Estados exige que os cidadãos portugueses sejam capazes de competir no mesmo nível de outros cidadãos europeus, é outro fator de exigência da qualidade da educação e das instituições educativas. Neste sentido, “Para enfrentar a globalização inevitável e irreversível, é necessário investir no desenvolvimento humano, para não sofrer os efeitos da exclusão determinada pela incapacidade de enfrentar a competição mundializada ou de contribuir para a cooperação tornada internacionalmente imperativa” (Preâmbulo do Decreto-Lei n^o 205/98, de 11/07). O âmbito de aplicação (Art.^o 2^o) é universal, ou seja, é o conjunto das Instituições de Ensino Superior universitárias e politécnicas, públicas e não públicas. O novo sistema de avaliação destina-se a fazer um diagnóstico sobre a estrutura e desempenho das instituições e a criar condições para projetar o seu desenvolvimento. Neste sentido, é um instrumento cujo potencial para determinar a evolução do sistema de Ensino Superior, em matéria de diversidade, é elevado porque cria a oportunidade de “criar um órgão de reflexão que contribua não só para a racionalização do ensino superior, mas também para perspectivar a sua evolução” (Preâmbulo do Dec.-Lei n^o 205/98, de 11/07). O diploma identifica interesses e penalizações que decorrem do processo de avaliação. No caso dos interesses, salvaguarda aspetos que podem determinar opções estruturais internas das instituições com efeito sobre parâmetros de diversidade e mesmo a sua sustentabilidade. É o caso do estímulo à criação de novos cursos ou desenvolvimento de cursos existentes, do financiamento público, do apoio a atividades de investigação científica e da celebração de planos de desenvolvimento para a correção das disfunções detetadas (Art.^o 8^o, do Dec.-Lei n^o 205/98, de 11/07).

Com o Decreto-Lei n^o 88/2001, de 23/03, do XIV^o Governo, os estabelecimentos militares de Ensino Superior são integrados no sistema de avaliação, como as instituições públicas. A

consolidação e aprofundamento da autonomia das instituições de Ensino Superior, com maior responsabilização das instituições e flexibilização da gestão administrativa e financeira, constam nas intenções programáticas do XIIIº Governo. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 252/97, de 26/09, do XIIIº Governo, foi criado para tentar solucionar um problema de incongruência jurídica, que bloqueava a concretização da autonomia universitária, em matéria de gestão financeira das instituições, conforme prevista na Lei da Autonomia das Universidades (Lei nº 108/88, de 24/09), esta criada na vigência do XIº Governo, do PSD.

A Lei de Bases do Sistema Educativo também sofreu alguns ajustes, associáveis ao discurso programático destes dois Governos em matéria de Ensino Superior (Lei nº 115/97, de 19/09). Uma das áreas que merece uma revisão alargada é a matéria sobre o acesso, em especial no que se refere aos valores sociais que devem orientar o processo. São princípios declarados: a democraticidade, equidade e igualdade de oportunidades; a objetividade dos critérios utilizados para a seleção e seriação dos candidatos; a universalidade de regras para cada um dos subsistemas de ensino superior; e a valorização do percurso educativo do candidato no ensino secundário (Art. 12º revisto, no Dec.-Lei nº 115/97, de 19/09). Nesta revisão, são mantidas as preocupações quanto à adequação da oferta de formação académica às necessidades do mercado de trabalho nacional, conciliada com o respeito pelas aspirações individuais e a capacidade das instituições assegurarem a qualidade dessa formação. Contudo, e de acordo com uma intenção de ajustamento dos mecanismos de acesso, expressada nos dois Programas de Governo, “O Estado deve progressivamente assegurar a eliminação de restrições quantitativas de carácter global no acesso ao ensino superior (*numerus clausus*)”. Em contrapartida, deve “criar as condições para que os cursos existentes e a criar correspondam globalmente às necessidades em quadros qualificados, às aspirações individuais e à elevação do nível educativo, cultural e científico do País e para que seja garantida a qualidade do ensino ministrado” (Art. 12º revisto, no Dec.-Lei nº 115/97, de 19/09). Outro aspeto abordado é o conteúdo de salvaguarda no sentido de “impedir os efeitos discriminatórios decorrentes das desigualdades económicas e regionais ou de desvantagens sociais prévias” (Art. 12º revisto, no Dec.-Lei nº 115/97, de 19/09).

Enquanto a versão anterior da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14/10) estabelecia que as instituições politécnicas apenas podiam conferir o grau de bacharel e diplomas de estudos superiores especializados, dando estes equivalência ao grau de licenciado, o novo diploma (Art.º 13º revisto, no Dec.-Lei nº 115/97, de 19/09), atribui expressamente àquelas instituições a capacidade de conferir a licenciatura. Neste diploma legal, “a mobilidade entre o ensino universitário e o ensino politécnico é assegurada com base no princípio do reconhecimento mútuo do valor da formação e das competências adquiridas” (Art.º 13º revisto, no Dec.-Lei nº 115/97, de 19/09), importante para reconhecer o valor da formação nos dois subsistemas. No quadro jurídico aberto com a Lei de Bases do Sistema Educativo, a capacidade de atribuição do grau de licenciado pelas instituições Politécnicas leva à criação de um modelo de transição entre os bacharelatos (ainda previstos na legislação em vigor na época) e licenciaturas, na forma das licenciaturas bietápicas (Portaria nº 413-A/98, de 17/07). Este modelo não elimina o bacharelato

simplesmente, mas torna-o parte de uma licenciatura “integrada”, que sugere a insuficiência do bacharelato na área do conhecimento correspondente. É significativo, neste campo, a adopção de uma nova terminologia de “ciclos”, correspondentes aos dois graus sequenciais. A Portaria 533-A/99, de 22/07, procedeu à afinação de algum daquele articulado.

Sob o mandato do XIV^o Governo, é publicado um diploma legal que procede à integração formal das Instituições de Ensino Superior. Este diploma, Lei nº 26/2000, de 23/08, aprova a organização e ordenamento do Ensino Superior, em matérias como a definição do sistema, a criação de estabelecimentos, unidades orgânicas e cursos, e os mecanismos de avaliação e regulação. A organização do sistema parte de um conjunto de pressupostos legais, comuns a todas as instituições e que determinam a possibilidade de funcionamento dos estabelecimentos.

Na Lei nº 26/2000, de 23/08, o sistema é definido na sua composição institucional, segundo dois subsistemas: “a) Quanto à natureza da formação ministrada: o ensino universitário e o ensino politécnico; b) Quanto à natureza da entidade instituidora: o ensino superior público e o ensino superior particular e cooperativo” (Art. 4^o). A paridade formal dos subsistemas, universitário e politécnico, é marcada pela sua capacidade de articulação nos domínios do ensino e da formação profissional, da investigação e outras formas de cooperação (Art. 8^o). Simultaneamente, é definida a paridade das responsabilidades entre instituições públicas e privadas (particulares e cooperativas) ao determinar que “O sistema de estabelecimentos de ensino superior é constituído pela rede pública e pelo conjunto de estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo que promovem os objectivos consagrados no Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo” (Art. 11^o). São “considerados estabelecimentos de Ensino Superior: “a) As universidades; b) As escolas universitárias não integradas; c) Os institutos politécnicos; d) As escolas superiores politécnicas não integradas” (Art. 5^o, da Lei nº 26/2000, de 23/08).

Na caracterização dos subsistemas são atribuídas ao Ensino Superior Politécnico duas responsabilidades que marcam o processo de desenvolvimento desta componente do sistema, desde a sua concepção e origem, ainda no final do Estado Novo. Ao longo dos anos, foi sempre enfatizado o papel desta componente do Ensino Superior de cada vez que, nos Programas de Governo, era manifestada a intenção de reforçar ou valorizar a inserção e o contributo do Ensino Superior para o desenvolvimento regional. Simultaneamente, verifica-se que, desde sempre, houve uma atribuição conceptual da responsabilidade pelo ensino “vocacional” e técnico à componente politécnica do sistema. Em diversos Programas de Governo, sobretudo desde o VIII^o Governo (PSD) e com especial evidência desde o X^o Governo (PSD), o Ensino Superior Politécnico vinha sendo associado, em conjunto com a área da formação profissional, como um elemento estrutural importante para a modernização tecnológica dos sectores produtivos e, deste modo, para o desenvolvimento da produtividade, da economia e do emprego. A nova Lei determina que os estabelecimentos de ensino politécnico são especialmente caracterizados por dois princípios: inserção na comunidade territorial respetiva e ligação às atividades profissionais e empresariais correspondentes à sua vocação específica ou a áreas de especialização (Art. 7^o). Estabelecida constitucionalmente a obrigação do Estado assegurar uma oferta educativa, que

inclui o Ensino Superior, são estabelecidos alguns critérios determinantes para a organização da rede pública, nomeadamente de relevância regional e económica da oferta formativa (Art. 11º).

A Lei de Ordenamento do sistema de Ensino Superior (Lei nº 26/2000, de 23/08) declara, também, os princípios que devem ser respeitados pelo Ensino Superior Particular e Cooperativo, enquanto componente assumida do sistema. A Lei prevê, entre outros aspetos, a liberdade de criação, que é acompanhada da necessidade de reconhecimento do interesse público e da sujeição a um sistema de fiscalização pública quanto aos requisitos legais e aos padrões de qualidade (Art. 12º). Sendo o ensino público uma obrigação constitucional do Estado, o Ensino Superior Privado fica com um estatuto algo ambíguo. Por um lado, há um reconhecimento do direito e das responsabilidades inerentes, bem como da exigência de qualidade do ensino. Mas, por outro lado, é-lhe atribuído um carácter supletivo do ensino público ou, como refere a legislação, de “complementaridade ao serviço público de educação”, recorrendo a mecanismos de apoio como os contratos-programa, por tempo determinado, entre o Estado e estabelecimentos de ensino superior particulares ou cooperativos, ou através do apoio financeiro direto aos estudantes que desejem frequentar essas áreas e sem lugar nos estabelecimentos da rede pública (Art. 12º).

A importância da regularização do funcionamento do sistema é expressa pelo Decreto-Lei nº 89/99, de 19/03, pelo qual se procede ao reconhecimento do interesse público de um conjunto de estabelecimentos de Ensino Superior Privados, em funcionamento mas sem que os devidos procedimentos administrativos de verificação da sua conformidade legal houvessem sido tratados. No mandato dos XIIIº-XIVº Governos mantêm-se o processo de reorganização da rede de Escolas politécnicas na área da saúde. Quanto às Escolas Superiores de Enfermagem, umas permanecem como escolas não integradas, outras são integradas em Institutos Politécnicos e as do Porto, Coimbra e Lisboa são integradas, juntamente com as escolas de Tecnologias da Saúde nos novos Institutos Politécnicos da Saúde (Decreto-Lei nº 99/2001, de 28/03). A tutela passa a ser exclusiva do Ministério da Educação.

Uma última nota refere-se à revisão do Estatuto da Carreira de Investigação. Dois detalhes merecem especial atenção: a consagração de regras tendentes a aumentar a permeabilidade entre as carreiras de investigação e docente, nomeadamente do Ensino Superior Politécnico; a exigência do doutoramento para ingresso na carreira de investigação (Preâmbulo do Dec.-Lei nº 124/99, de 20/04). Este diploma seria alvo, pouco depois, de alguns ajustes, introduzidos pela Lei nº 157/99, de 14/09, por apreciação parlamentar.

No Quadro 31 é apresentada uma síntese de diplomas legais produzidos no decurso do bloco governativo em análise.

Quadro 31: *Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 1995-2002 – XIIIº e XIVº Governos Constitucionais*

Domínio	Diploma	Governos	
		XIII	XIV
Bases do Sistema Educativo	Lei nº 115/97 , de 19/09 Alteração à Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo)	✓	
	Decreto-Lei nº 205/98 , de 11/07 Cria o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES)	✓	
	Decreto-Lei nº 88/2001 , de 23/03 Aprova as adaptações necessárias à integração do ensino superior militar no sistema nacional de avaliação e acompanhamento do ensino superior		✓
	Decreto-Lei nº 252/97 , de 26/09 Adopta medidas de desenvolvimento e aprofundamento da lei da autonomia das universidades no plano da gestão de pessoal, orçamental e patrimonial	✓	
	Lei nº 26/2000 , de 23/08 Aprova a organização e ordenamento do Ensino Superior		✓
Acesso ao Ensino Superior	--- --- --- --- --- ---		
Criação de IES (expansão / diversificação)	Decreto-Lei nº 89/99 , de 19/03 Reconhece o interesse público, a título excepcional, de um conjunto de estabelecimentos de ensino superior particular que iniciaram o seu funcionamento sem reconhecimento antes do ano lectivo de 1995-1996, regula o processo de autorização de funcionamento dos cursos que neles têm funcionado e estabelece, para um período transitório de quatro anos lectivos, um conjunto de condicionamentos de funcionamento e um processo especial de acompanhamento e fiscalização	✓	
	Decreto-Lei nº 99/2001 , de 28/03 Coloca as escolas superiores de enfermagem e de tecnologia da saúde pública sob a tutela exclusiva do Ministério da Educação e procede à reorganização da sua rede, bem como cria os Institutos Politécnicos da Saúde de Coimbra, de Lisboa e do Porto		✓
Ensino Superior Politécnico	--- --- --- --- --- ---		
Ensino Superior Particular e Cooperativo	Decreto-Lei nº 94/99 , de 23/03 Adita ao Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo normas acerca das situações de funcionamento de estabelecimentos e de cursos que visem conferir graus do ensino superior sem reconhecimento e autorização de funcionamento prévios	✓	
Carreiras no Ensino Superior	Lei nº 124/99 , de 20/04 (*) Aprova o Estatuto da Carreira de Investigação Científica	✓	
	Lei nº 157/99 , de 14/09 (*) Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 124/99, de 20/04 (Estatuto da Carreira de Investigação Científica)	✓	

Nota: ☐ Diplomas com influência direta na diversidade do sistema. (*) Não é da área específica do Ensino Superior.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

No decurso destes dois Governos (XIIIº e XIVº) registam-se mudanças, sobretudo no Ensino Superior Público, que envolvem a criação/reorganização de unidades orgânicas nas Universidades e Institutos Politécnicos (Quadro 32). No domínio das Instituições do sector Privado, seja por decisão voluntária, seja por indeferimento de cursos necessários para dar continuidade aos estabelecimentos, ocorrem alguns encerramentos. Isto acontece, enquanto o Governo procede à correção da falta de reconhecimento público legal de outras instituições.

Quadro 32: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XIIIº e XIVº Governos Constitucionais (1995-2001), por Governo e bloco governativo

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades								Redução de entidades								Balanço								
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
XIIIº	0	9	44	1	54	16	3	0	1	1	17	2	21	16	3	0	-1	8	27	-1	33	31	19	179	35
XIVº	3	0	37	0	40	14	24	0	0	0	12	24	36	14	24	0	3	0	25	-24	4	34	19	204	11
Bloco	3	9	81	1	94	30	27	0	1	1	29	26	57	30	27	0	2	8	52	-25	37	34	19	204	11
	Instituições Militares e Policiais																								
XIIIº	0	0	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	4	0	0	5
XIVº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	5
Bloco	0	0	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	4	0	0	5
	Instituições Concordatárias																								
XIIIº	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	2	4	12	2
XIVº	0	1	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	3	2	5	14	2
Bloco	0	1	5	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0	6	2	5	14	2
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
XIIIº	4	2	3	13	22	3	2	1	0	2	0	10	12	3	2	4	4	0	3	3	10	12	28	5	80
XIVº	0	0	0	7	7	2	0	2	0	1	0	6	7	3	0	0	0	-1	0	1	0	12	27	5	81
Bloco	4	2	3	20	29	5	2	3	0	3	0	16	19	6	2	4	4	-1	3	4	10	12	27	5	81
	Todas as Instituições																								
XIIIº	4	11	50	16	81	19	5	2	1	3	17	12	33	19	5	4	3	8	33	4	48	49	51	196	122
XIVº	3	1	39	7	50	16	24	2	0	1	12	30	43	17	24	0	3	0	27	-23	7	52	51	223	99
Bloco	7	12	89	23	131	35	29	4	1	4	29	42	76	36	29	4	6	8	60	-19	55	52	51	223	99

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; EENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.1.9. 2002-2005 – XVº-XVIº Governos Constitucionais

Governos sociais-democratas

PMs: José Manuel Durão Barroso (XV), Pedro Santana Lopes (XVI)

Na sequência da demissão do Primeiro-Ministro socialista, António Guterres, são realizadas novas eleições legislativas, com vitória do PSD, que formou Governo, embora sem maioria absoluta. O Governo empossado, liderado por Durão Barroso, viria a ser dissolvido após cerca de dois anos de exercício, devido à aceitação pelo Primeiro-Ministro em funções, do cargo de Presidente da Comissão Europeia. Entretanto, é nomeado um novo Governo, o XVIº Governo Constitucional, liderado por Santana Lopes, novo Presidente do PSD. Este Governo foi formado por iniciativa Presidencial, com base na mesma maioria parlamentar resultante das eleições legislativas de 2002, com o objetivo de garantir a estabilidade governativa. Porém, apesar do pronunciamento programático de continuidade, ao fim de cerca de oito meses, o Presidente da

República dissolveu a Assembleia e convocou novas eleições legislativas. Os dois Governos são analisados em bloco pois, apesar das diferentes lideranças, partilham princípios e orientações.

A. Elementos de contexto político e social

A sexta revisão da Constituição é realizada em 2004 (Lei Constitucional nº 1/2004, de 24/07), mas sem afectar matérias relacionadas com o Ensino Superior, pois esta revisão Constitucional centrou-se em matéria de aprofundamento da autonomia regional.

B. Análise do Programa de Governo

Para uma melhor compreensão das propostas programáticas dos novos Governos de maioria social-democrata, é preciso conhecer a visão inicial desses Governos acerca das condições sociais e económicas herdadas. O Programa do XVº Governo parte de uma análise crítica sobre os Governos socialistas que o antecederam. Neste quadro, são apontados múltiplos erros estratégicos na orientação política do Estado, é realçada uma séria crise económica e financeira e apontado um grave descontrolo das contas públicas, com aumento exagerado das despesas do Estado e ameaça de não cumprimento de obrigações junto da União Europeia. Esses erros são indicados como a origem de um conjunto muito negativo de circunstâncias que afetam a capacidade de o Estado exercer as suas funções sociais, de quebra na confiança dos agentes económicos, de perda de credibilidade externa do país e de um clima geral interno de preocupação e de falta de confiança, traduzida em declarações como “O Estado deve criar condições para uma melhor sociedade e não alimentar a falsa ideia de uma sociedade sempre dependente de um Estado gastador” (PG-XVIºGC, p.65). É, ainda, considerado que existe uma crise de valores, degradação das instituições nacionais, que ocorreu um enfraquecimento da autoridade do Estado, e que se instalou uma completa ausência de objetivos mobilizadores da população (PG-XVºGC).

Uma característica destes Programas de Governo é a contenção nas declarações de princípios políticos, dando a ênfase a uma descrição mais sectorial das propostas de governação. A opção de organização ministerial adotada nos Governos envolveu a separação do Ensino Superior dos restantes níveis do sistema educativo. Deste modo, o Ensino Superior foi extraído ao Ministério da Educação e agregado com a Ciência, sob a mesma tutela ministerial.

Princípios gerais

Em matéria de **enquadramento ideológico**, as críticas feitas no Programa do XVº Governo à orientação estratégica dos Governos socialistas que o antecederam funcionam como justificação para a ênfase colocada na mudança do modelo político. A orientação ideológica revela-se no estabelecimento de prioridades de ação governativa, nomeadamente na atenção

prioritária que pretende colocar na área económica, como meio para alcançar as condições que permitam a realização de objetivos de natureza social. Como afirma, “O País tem de desenvolver-se para que o primado do social se concretize verdadeiramente” (PG-XV^oGC, p.9). E insiste na prioridade dos meios para se conseguir chegar ao objetivo final: “a ordem nas finanças públicas e a correcção dos desequilíbrios macro-económicos não constituem um fim em si mesmo, mas um meio para a realização de superiores objectivos, desde a justiça social à projecção de Portugal no Mundo” (PG-XV^oGC, p.59). Neste sentido, o Programa do XV^o Governo estabelece um desígnio nacional, “Temos a ambição de fazer de Portugal, no espaço de menos de uma geração, um dos Países mais desenvolvidos da Europa”, um quadro estratégico e uma atitude que inclui a “vontade de inovar, de empreender e de reformar” (PG-XV^oGC, p.7). O Programa do XVI^o Governo repete a mesma ambição de desenvolvimento, reitera o carácter instrumental da política orçamental enunciada pelo XV^o Governo e insiste na crítica às políticas económicas dos Governos socialistas anteriores. O Programa do XVI^o Governo também expressa o carácter instrumental das políticas sectoriais e coloca a inovação, a formação e a qualificação como instrumentos estratégicos para fazer de Portugal um país mais moderno, dinâmico e empreendedor (PG-XVI^oGC).

Nas expressões de posicionamento dos dois Governos fica claro o **balizamento da sua ação** quanto à sujeição ao interesse coletivo nacional. Desde logo, ao estabelecer um objetivo de projeção externa e de tornar Portugal um dos países mais desenvolvidos da Europa, o que implica uma congregação de esforços e articulação de políticas em torno de um grande objetivo comum. Do ponto de vista interno, uma das prioridades é “recuperar a autoridade do Estado”, condição apontada como forma de “impor o primado do interesse colectivo” (PG-XV^oGC, p.8). Assim, quanto aos **interesses nacionais**, a democratização da sociedade, por via do objetivo de atingir o “primado do social”; a melhoria da qualidade de vida, por via da ideia de fazer de Portugal um país mais desenvolvido; a credibilidade das instituições e a reforma das instituições e das políticas nacionais, através da adoção de uma “nova atitude política” e a recuperação da autoridade do Estado, são aspetos centrais do discurso programático do XV^o Governo. No caso do XVI^o Governo, há o objetivo declarado, na área económica, de aumentar o bem-estar o poder de compra dos cidadãos; há a preocupação de reforma das políticas, nomeadamente na reorientação das despesas do Estado e da não dependência da sociedade face a um “Estado gastador” (PG-XVI^oGC, p.65); mas, de modo enfático, há a reafirmação do objetivo de credibilizar o Estado.

Política social e económica

Em matéria económica, o Programa do XV^o Governo aponta falhas aos Governos socialistas anteriores, criticando a metodologia governativa que não procedeu a uma correta conjugação entre as políticas monetária e orçamental (PG-XV^oGC). Em particular, é apontada a existência de “desequilíbrios macroeconómicos que se traduzem num gravíssimo desequilíbrio externo, numa baixa produtividade, numa preocupante falta de competitividade, a que se junta um acentuado desequilíbrio nas contas públicas”, situação que o Governo compara a outros períodos de governação em que foi necessária a intervenção do FMI (PG-XV^oGC, p.56). Refere-se que “a

exigência da anulação do défice não decorre apenas de compromissos comunitários, mas é uma condição essencial para o progresso e o desenvolvimento sustentado de qualquer economia” (PG-XV^oGC, pp. 57-58). A crítica estende-se a outros elementos de desajuste orçamental.

Assim, no Programa do XV^o Governo, em matéria de orientação estratégica de política social e económica, o papel do Estado na orientação política é assumido ao estabelecer um desígnio nacional e um quadro estratégico. É declarada uma “nova ambição” e “uma nova atitude política” e são estabelecidas pelo Governo prioridades de ação nacionais (PG-XV^oGC, pp.7-8). Isto não significa uma centralização no Estado das responsabilidades e dinâmicas da sociedade e dos mercados. O que há é um discurso de intenção do reforço da credibilidade e da autoridade do Estado, para o exercício da função reguladora na economia. Isto inclui medidas estruturais como “a consolidação do tecido empresarial e o aumento da competitividade da economia, através do reforço da solidez financeira, da dimensão e da produtividade das empresas portuguesas e da eficiência da Administração Pública”, bem como “a promoção da concorrência num quadro de regulação que permita suprir as falhas de mercado” (PG-XV^oGC, p.66).

No mesmo Programa de Governo são estabelecidas cinco prioridades de ação do Estado, em torno de aspetos como a economia e finanças públicas, a competitividade e produção de riqueza, a autoridade do Estado e o prestígio das instituições, a credibilização do serviço público e a confiança no Estado, promover o investimento na qualificação dos Portugueses e reforçar a justiça social e a igualdade de oportunidades (PG-XV^oGC). As prioridades de ação do Governo são centrais para um conjunto de propostas. Em termos do **desenvolvimento social e económico**, o utilitarismo das políticas sociais e económicas é traduzido na declaração da economia como meio para realizar a componente social (PG-XV^oGC), na preocupação de convergência económica com os restantes países da União Europeia (PG-XV^oGC; PG-XVI^oGC) e no objectivo de aumento da produtividade (PG-XV^oGC) num quadro de contenção da despesa pública (PG-XVI^oGC). Neste quadro, há também uma preocupação de investimento em sectores de maior interesse para o país, caso do apoio a estratégias de internacionalização das empresas nacionais e a racionalização e redimensionamento do sector empresarial do Estado (PG-XV^oGC).

Quanto à **relação entre a educação e o desenvolvimento económico e social**, o “investimento na qualificação dos portugueses” é apontado em termos de “desafios da qualidade, da competitividade e da inovação tecnológica” (PG-XV^oGC, p.121). Neste campo, o Programa do XV^o Governo refere a ligação entre a formação e a capacidade produtiva, bem como a relação entre a formação e o emprego: “A melhoria da qualidade do emprego pressupõe uma forte aposta na qualificação dos recursos humanos adequada às necessidades dos trabalhadores e das empresas. Para tal, “deverá ser prestada particular atenção à formação profissional permanente e ao combate às situações de inadequação tecnológica” (PG-XV^oGC, p.122). O Programa do XVI^o Governo insiste na articulação entre políticas de formação e educação, na relação entre a qualificação profissional e o emprego, bem como na estreita relação entre a formação profissional contínua e a adequação tecnológica.

Política educativa e Ensino Superior

Dado que o Programa do XV^o Governo é muito centrado numa abordagem sectorial das propostas de ação política, os aspectos relacionados com a qualificação dos cidadãos merecem uma atenção detalhada nesse Programa. A adequação entre a formação dos recursos humanos e as reais necessidades dos trabalhadores e das empresas, inclusivamente no plano tecnológico, e a atenção à formação profissional permanente são elementos realçados no plano da relação entre trabalho e formação. A relação é estendida à “dinamização dos programas de acesso ao mercado de trabalho em ligação com as instituições do ensino superior e o sector empresarial” (PG-XV^oGC, p.122). Em complemento da ideia, no campo da Educação é expressa uma “opção estratégica de potenciar a articulação progressiva entre as políticas de educação e formação” (PG-XV^oGC, p.107). O Programa do XVI^o Governo é, também, bastante detalhado em matéria de qualificação dos cidadãos e propostas sobre o Ensino Superior. Neste Programa, é estabelecido um objetivo estratégico assente em três ideias-chave: adequar, modernizar e internacionalizar o Ensino Superior. É pretensão do XVI^o Governo que o objetivo seja desenvolvido com base em alguns princípios essenciais: aposta na qualidade; garantia de igualdade de oportunidades no acesso de alunos ao sistema de Ensino Superior; liberdade de ensino, pressupondo-se para esse efeito a observância de regras que garantam a aproximação à igualdade de tratamento entre o Ensino Superior público e não público; aumento de produtividade do sistema de Ensino Superior, através de uma gestão mais eficiente no sentido de obter ganhos de eficácia, otimizando os recursos à sua disposição; internacionalização do sistema nacional de Ensino Superior (PG-XVI^oGC, p.192). Para a sua concretização, o XVI^o Governo propõe-se desenvolver medidas em cinco eixos de atuação: adequação da oferta formativa às necessidades sociais; promoção da qualidade; promoção da igualdade de oportunidades; modernização; e internacionalização (PG-XVI^oGC).

No campo das **funções do Ensino Superior**, o Programa do XV^o Governo refere-se ao ensino sobretudo em termos da qualidade, por considerar que “um ensino superior de elevada qualidade, exigência e rigor é condição inalienável do nosso sucesso colectivo” (PG-XV^oGC, p.113). Sobre a investigação salienta a necessidade de aposta na sua qualidade e no reforço da sinergia com o ensino. Porém, a maior ênfase é colocada nos aspetos que envolvem a relação com a comunidade, em especial no domínio da ciência e tecnologia. Com o XV^o Governo o Ensino Superior sai da tutela do Ministério da Educação e junta-se à “Ciência”. O discurso programático aponta para maior investimento em objetivos prioritários que respondam aos interesses de vários sectores produtivos e dos serviços; no apoio ao desenvolvimento de *clusters* empresariais com suporte do conhecimento e da tecnologia, em diferentes regiões e domínios; no estímulo à integração dos diplomados nesses sectores; e na cooperação entre o Ensino Superior, os Laboratórios do Estado e as empresas, sobretudo tecnológicas. O Programa do XVI^o Governo segue linhas de propostas semelhantes, nomeadamente em termos da exigência de qualidade do ensino e da sua relação com a promoção do sucesso colectivo dos cidadãos (PG-XVI^oGC). Neste Programa, a investigação é mencionada em duas perspetivas. Primeiro, no objetivo estratégico de reforço do papel da ciência, tecnologia e inovação, em particular num quadro de competitividade e

globalização colocados à comunidade científica. O desenvolvimento de um espírito empreendedor nos meios científicos e académicos é valorizado como elemento promotor da ligação entre estes meios e as necessidades das empresas e da sociedade. Ao mesmo tempo, a ciência e a inovação são indicadas como “instrumento impulsionador do desenvolvimento regional e local”, permitindo um “reforço da coesão económica, social e territorial” (PG-XVI^oGC, p.202). Mesmo no plano mais específico do ensino, no Programa do XVI^o Governo a adequação da oferta formativa às necessidades sociais deve ter em vista a “resposta às necessidades concretas do mercado de trabalho, quer no plano da formação inicial, quer no plano da formação avançada, quer ainda no plano da especialização e reconversão” (PG-XVI^oGC, p.194).

O Programa do XV^o Governo faz notar que o país está perante a necessidade de mudar o seu foco de atenção em matéria de Ensino Superior. Feita a democratização do acesso, “À batalha da quantidade importa fazer suceder o desafio da qualidade” (PG-XV^oGC, p.114). Por isso, considera que é tempo de “apostar na avaliação, na exigência e no mérito, (...) no ensino e nas actividades da ciência e tecnologia que sejam referência indiscutível de qualidade” (PG-XV^oGC, p.114). É no quadro de escolha entre os aspetos da quantidade e da qualidade, que, apesar da profusão de propostas no campo da **organização e evolução do Ensino Superior**, a expansão da oferta é abordada de modo ténue, ficando a proposta pelo aumento da oferta com qualidade em áreas consideradas carenciadas, nomeadamente na medicina e nas tecnologias da saúde (PG-XV^oGC). O mesmo acontece no Programa do XVI^o Governo, na referência ao “aumento da oferta de formação inicial nas áreas prioritárias da saúde, das ciências e tecnologias e das artes” (PG-XVI^oGC, p.193).

A diversificação é abordada de forma discreta, associada a quatro propostas: (1) a racionalização da oferta de cursos, com base na articulação entre os subsistemas e sectores de Ensino Superior; (2) decorrente da liberdade de ensino e do progresso no sentido da igualdade de tratamento entre os sectores público e não-público; (3) a revisão da Lei de Autonomia Universitária “de modo a permitir novos modelos de gestão (...) no respeito pela diversidade institucional” (PG-XV^oGC, p.116); e (4) “a dinamização dos cursos de especialização tecnológica (pós-secundário), incentivando a articulação das instituições de ensino superior com as empresas” (PG-XV^oGC, p.117). No Programa do XVI^o Governo, a diversificação surge no âmbito da “adequação da oferta formativa às necessidades sociais” (PG-XVI^oGC, p.193), a partir da reorganização da rede de Ensino Superior e do aumento da oferta em determinadas áreas de formação. Para além dos tópicos enunciados relembra-se a importância de promover “oferta de formação para novos públicos, designadamente através do desenvolvimento de modalidades de aprendizagem ao longo da vida” (PG-XVI^oGC, p.194).

Sobre as condições de acesso, o Programa do XV^o Governo refere “o incentivo à fixação de notas mínimas de acesso ao ensino superior, compatíveis com as exigências de conhecimento adequadas à sua frequência, atribuindo a cada instituição a responsabilidade pela selecção dos seus alunos” (PG-XV^oGC, p.117). Também nas orientações programáticas do XVI^o Governo, consta a intenção de rever o sistema de acesso e ingresso, com maior responsabilização das

instituições (PG-XVI^oGC). Ao mesmo tempo, há preocupação com a "garantia de igualdade de oportunidades, baseada no mérito, no acesso ao ensino superior a todos os alunos" (PG-XV^oGC, p.115), bem como a intenção de promover "programas que visem o combate ao abandono e ao insucesso escolar" (PG-XV^oGC, p.117).

O financiamento do Ensino Superior público é apontado como área a rever, no Programa do XV^o Governo. Como ponto de partida, preconiza-se o "aumento de produtividade do sistema, através duma gestão mais eficiente", dado que é considerado "possível, com o mesmo nível de financiamento, obter ganhos de eficácia e de rentabilidade que possam reverter directamente para o ensino e investigação" (PG-XV^oGC, p.115). Estes ganhos implicam a implementação de um novo modelo de financiamento, em relação com o discurso da autonomia das instituições, "incluindo os contratos-programa e de desenvolvimento, visando a melhoria da qualidade do ensino [incluindo o investimento em infraestruturas e equipamentos, e o reforço da qualidade do ensino e da investigação] e o desenvolvimento económico, social e cultural harmonioso do País" (PG-XV^oGC, p.116). O "incremento da acção social escolar, respeitando o princípio do financiamento diferenciado em função das carências dos alunos", é outra componente no discurso sobre o financiamento (PG-XV^oGC, p.118). O Programa do XVI^o Governo insiste nas propostas de "aumento de produtividade do sistema de ensino superior" (PG-XVI^oGC, p.192) e de apoio social, mas propõe um "alargamento dos apoios prestados aos alunos do ensino superior particular e cooperativo no âmbito da acção social" (PG-XVI^oGC, p.195). Defende a diversificação dos mecanismos de financiamento das instituições, com "adopção mais generalizada dos mecanismos de financiamento de base contratual, visando objectivos concretos" (PG-XVI^oGC, p.196). É defendido o "aumento do investimento público em ciência e inovação" (PG-XVI^oGC, p.199).

A menção às condições estruturais, nomeadamente em estruturas e equipamentos, no Programa do XV^o Governo, é breve e em associação com a qualidade do ensino e da investigação (PG-XV^oGC). As condições estruturais de realização do Ensino Superior, e de concretização do apoio social, são apontadas no Programa do XVI^o Governo como condições importantes para a promoção da igualdade de oportunidades na frequência e na qualidade da formação (PG-XVI^oGC). Outra menção breve refere-se às condições de organização dos cursos. O Programa do XV^o Governo aponta como importante o "incentivo do binómio aprendizagem – investigação / experimentação nos anos terminais dos cursos graduados, procurando estimular a criatividade e a inovação", e aprofundar a relação entre o sistema de formação e o meio empresarial (PG-XV^oGC, p.118). O mesmo tipo de proposta, de "incentivo à articulação entre a aprendizagem e a investigação e experimentação", é encontrado no Programa do XVI^o Governo (PG-XVI^oGC, p.194).

A mobilidade é abordada no Programa do XV^o Governo em termos da criação de um espaço europeu de Ensino Superior, no quadro do Processo de Bolonha. Um aspecto salientado é a internacionalização do sistema nacional de ciência e tecnologia, nomeadamente através da participação em programas europeus de investigação e desenvolvimento e em comunidades científicas internacionais. Há, igualmente, a intenção de promover mecanismos de cooperação com as Instituições de Ensino Superior de países de língua oficial portuguesa, bem como de

cooperação científica e académica interuniversitária e politécnica, no espaço nacional. O Programa do XVIº Governo dedica alguns tópicos a esta matéria. Em particular, há insistência nas ideias de “internacionalização do sistema científico, tecnológico e de inovação nacional” (PG-XVIºGC, p.199) e de “criação de condições para a mobilidade nacional e internacional de estudantes e docentes” (PG-XVIºGC, p.194), nomeadamente no quadro do Processo de Bolonha.

Quanto a matéria de carreiras e estatuto profissional no Ensino Superior, nos Programas do XVº Governo e do XVIº Governo, há uma referência à valorização da função pedagógica como componente de avaliação docente que deve ser reforçada para efeito de carreira profissional.

A maioria das propostas relacionadas com o Ensino Superior, no Programa do XVº Governo, é dedicada aos aspectos organizacionais. Uma área de intervenção enunciada é a coordenação e articulação entre o ensino secundário e o Ensino Superior e entre os sectores da educação e da formação profissional inicial e ao longo da vida, bem como a coordenação de políticas entre Ministérios com essas tutelas. Este XVº Governo propõe-se fazer uma “revisão da Lei da Autonomia Universitária, de modo a permitir novos modelos de gestão para os estabelecimentos de ensino superior, no respeito pela diversidade institucional” (PG-XVºGC, p.116). Associada à autonomia, está a avaliação da qualidade do sistema. O Programa do XVº Governo preconiza a mudança de foco, da vertente quantitativa para a vertente qualitativa do sistema de Ensino Superior, e um aperfeiçoamento do sistema de avaliação da qualidade com “critérios e metodologias comparáveis a nível europeu” (PG-XVºGC, p.116). A intenção legisladora estende-se à revisão da legislação em matéria de cooperação entre subsistemas e sectores, para a partilha de recursos, racionalização da oferta de cursos e cooperação no desenvolvimento científico e tecnológico (PG-XVºGC). O Programa do XVIº Governo é muito desenvolvido, quanto a propostas apresentadas no domínio organizacional. Tal como Governo que o antecedeu, aponta para a “progressiva coordenação e integração tutelar da educação com a formação profissional inicial e ao longo da vida” (PG-XVIºGC, p. 189). O XVIº Governo propõe-se, igualmente, introduzir “novos processos organizacionais e metodologias científicas em todos os sectores da sociedade portuguesa” (PG-XVIºGC, p.200). No discurso sobre o Ensino Superior, há a preocupação de “aumento de produtividade do sistema de ensino superior, através de uma gestão mais eficiente no sentido de obter ganhos de eficácia, optimizando os recursos postos à sua disposição” (PG-XVIºGC, p.192). A responsabilidade sobre a melhor gestão dos recursos recai sobre as instituições, no âmbito do “aprofundamento da autonomia dos estabelecimentos de ensino superior” (PG-XVIºGC, p.195). O Governo propõe no Programa um conjunto vasto de reformas estruturais e legislativas, enquadráveis na reforma em curso a nível europeu. Isto inclui: a redação de um novo regime jurídico sobre criação e funcionamento de estabelecimentos, de unidades orgânicas e de cursos; a revisão do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo; a revisão do sistema de graus e diplomas; o desenvolvimento de sinergias entre os subsistemas universitário e politécnico; e o “desenvolvimento de um sistema integrado, transparente e objectivo de avaliação e acreditação do ensino superior e da ciência” (PG-XVIºGC, p.194).

No campo do **valor social e económico** do Ensino Superior, a ideia de promoção da cultura democrática é desenvolvida, nos dois Programas, através do discurso da liberdade de ensino e da pluralidade de sectores envolvidos na educação, contrariando o que considera ser um “crescente estatismo” na oferta educativa (PG-XV^oGC, p.108). A promoção do nível educativo da sociedade está presente enquanto elemento de valor do Ensino Superior, na prioridade que estes Governos atribuem ao “investimento na qualificação” (PG-XV^oGC, p.8) e na sua definição como “objectivo absolutamente essencial para promover o desenvolvimento do País e a sua acelerada aproximação aos níveis mais elevados dos nossos parceiros europeus” (PG-XV^oGC, p.113). A promoção da formação contínua dos profissionais surge mencionada em duas vertentes nestes Programas: a aposta na formação contínua dos professores dos outros níveis de ensino (PG-XV^oGC); o “incentivo à aprendizagem ao longo da vida, promovendo o desenvolvimento de cursos pós-graduados, visando a actualização, a especialização ou a reorientação de competências” (PG-XV^oGC, p. 117). O utilitarismo social e económico da educação/formação surge no Programa do XV^o Governo na intenção de dinamizar “programas de acesso ao mercado de trabalho em ligação com as instituições do ensino superior e o sector empresarial” (PG-XV^oGC, p.122). No quadro da reforma do Processo de Bolonha, “a ciência e tecnologia assumem um papel fundamental, colocando-se ao serviço do País, contribuindo para o aumento da sua riqueza e permitindo a criação de condições para elevar o nível e a qualidade da vida das populações” (PG-XV^oGC, p.114). O Programa do XVI^o Governo reitera estas ideias e acrescenta o “contributo da adequação da oferta formativa às necessidades sociais” (PG-XVI^oGC, p.193), assim como a importância do contributo da ciência e inovação em termos do “reforço da coesão económica, social e territorial através da promoção do conhecimento de base regional e local” (PG-XVI^oGC, p.200).

Os Parâmetros identificados na análise destes Programas constam do Quadro 33.

C. Produção legislativa

Em termos de legislação sobre o Ensino Superior, produzida durante os mandatos dos XV^o e XVI^o Governos Constitucionais, importa referenciar a Lei nº 1/2003, de 06/01, produzida pelo XV^o Governo, que aprova o Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior. Esta Lei procede a um ajuste da Lei de Avaliação do Ensino Superior (Lei nº 38/94, de 21/11), aprovada pelo XII^o Governo (PSD), e revoga a Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior (Lei nº 26/2000, de 23/08), aprovada pelo XIV^o Governo (PS).

A Lei nº 1/2003 define atribuições do Estado no sentido de assegurar a existência, implementação e respeito pelas disposições regulamentares e condições funcionais do sistema de Ensino Superior. Esta Lei revê a organização do sistema de Ensino Superior, centrando-se no quadro de exigências formais que as instituições têm de respeitar, para garantir o seu acesso ou a sua manutenção no sistema, como contrapartida pela autonomia de que dispõem. Como tal, integra as exigências e resultados da avaliação, como condições funcionais essenciais do sistema.

Quadro 33: Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XV^o e XVI^o Governos Constitucionais

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Gov. Const.	
						XV	XVI
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário		
				1.2	Orientação ideológica	✓	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política		
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓	✓
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade	✓	
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓	✓
				3.3	Credibilidade das instituições	✓	✓
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓	✓
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓	✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos		
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)		
		2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓	
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	✓	✓
				3.2	Educação/formação e emprego	✓	✓
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓	✓
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓	✓
				1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	✓	✓
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta	✓	✓
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓	✓
				2.3	Condições de acesso	✓	✓
				2.4	Financiamento	✓	✓
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	✓	✓
				2.6	Condições legais / organizacionais	✓	✓
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	✓	✓
				2.8	Mobilidade / internacionalização	✓	✓
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	✓	✓
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓	✓
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓	✓
				3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais	✓	✓
				3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação	✓	✓

A rede de estabelecimentos de Ensino Superior é definida pela sua pluralidade sectorial, incluindo os estabelecimentos de Ensino Superior Público, a Universidade Católica Portuguesa e os estabelecimentos de Ensino Superior Particular e Cooperativo a que tenha sido reconhecido o interesse público. A contrapartida de pertença à rede de estabelecimentos de Ensino Superior envolve a sujeição à avaliação e efetiva demonstração da qualidade, dado que “os estabelecimentos de ensino superior e os cursos são objecto de observação permanente e avaliação, tanto no plano científico e pedagógico como no plano da integração profissional dos diplomados” (Art. 12º). Os requisitos formais exigidos para a organização e funcionamento dos estabelecimentos, incluindo requisitos gerais e requisitos específicos para cada subsistema, é comum a todos, sujeitando todos os sectores a critérios comuns de avaliação. A definição genérica dos subsistemas é bastante sucinta, feita com base na finalidade e natureza da instituição, dado que a maior ênfase é colocada na descrição dos critérios ou requisitos formais.

Um aspecto novo na legislação, introduzido pela Lei nº 1/2003, é a criação de um instrumento legal de racionalização do sistema. Este diploma abre a possibilidade de manipulação direta da constituição do sistema, e, deste modo, da sua diversidade. Isto significa a possibilidade

de serem “aprovadas medidas de racionalização da rede de estabelecimentos públicos de ensino superior, considerando a diminuição do número de candidatos (...), a saturação das saídas profissionais e a falta de necessidade de quadros qualificados em determinadas áreas científicas e técnicas”. Tais medidas podem incluir “a reconversão dos estabelecimentos (...), nomeadamente a sua integração ou fusão, o seu encerramento, a redução de vagas, a suspensão e o encerramento de cursos referentes de grau, assegurando-se aos estudantes a conclusão dos seus cursos” (Art. 21º, da Lei nº 1/2003, de 06/01).

A Lei nº 1/2003 estende as disposições sobre requisitos de organização e funcionamento, às unidades orgânicas e aos cursos. Outro detalhe desta Lei é a introdução de um modelo de organização dos cursos referentes de grau, segundo um regime de unidades de crédito. Esta é uma opção declarada a partir do objetivo de criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior (numa época de organização e lançamento do Processo de Bolonha), de articulação entre os diversos tipos de ensino, de articulação entre ensino e investigação, de facilitação da mobilidade internacional e interna dos estudantes, com reconhecimento das aprendizagens realizadas, e para permitir condições de aprendizagem ao longo da vida.

Ainda em 2003 é publicada a Lei nº 37/2003, de 22/08, a qual estabeleceu as bases do financiamento do Ensino Superior. Esta Lei estabelece que ao financiamento do Ensino Superior se aplicam vários princípios gerais (responsabilização, democraticidade, universalidade, não exclusão, subsidiariedade, e reconhecimento do mérito), além de outros princípios, no caso das Instituições de Ensino Superior público. Neste caso, realçamos aspetos como o respeito pela autonomia financeira das instituições, a equidade e o equilíbrio social, a contratualização e a complementaridade de sistemas de financiamento. A Lei estabelece que o financiamento das Instituições de Ensino Superior deve ser feito “no quadro de uma relação tripartida” entre o Estado, as Instituições de Ensino Superior e os estudantes (Art. 1º, da Lei nº 37/2003, de 22/08). Isto envolve a conjugação de vários meios: o orçamento de financiamento de base, programas orçamentais plurianuais, contratos-programa e contratos de desenvolvimento institucional. Em todo o caso, é realçada a importância da prestação de contas.

Estando Portugal inserido no processo político europeu de reforma do Ensino Superior, o Decreto-Lei nº 42/2005, de 22/02, aprovou os “princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior” (Art.º 1º, do Decreto-Lei nº 42/2005, de 22/02). Como se refere no Preâmbulo deste diploma legal, “no sentido da prossecução dos objectivos identificados, os Estados que aderiram ao Processo de Bolonha comprometeram-se a adoptar um conjunto de acções de reformulação em organização, em métodos e em conteúdos dos seus sistemas do ensino superior”. Tendo por base os novos paradigmas de formação, este diploma legal procura estabelecer um novo quadro estrutural e funcional que determinará todo o processo de reforma dos cursos disponíveis e de outros que viriam a ser criados, em Portugal.

As alterações no sector de Ensino Superior Público envolvem a extinção dos Institutos Politécnicos da Saúde com integração das suas Escolas, bem como das Escolas de Enfermagem ainda não integradas, nos Institutos Politécnicos gerais (Decreto-Lei nº 175/2004, de 21/07).

O Quadro 34 sintetiza os diplomas legais com maior relevância para o tema desta tese.

Quadro 34: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 2002-2005 – XV^o e XVI^o Governos Constitucionais

Domínio	Diploma	Governos	
		XV	XVI
Bases do Sistema Educativo	Lei nº 37/2003 , de 02/08 Estabelece as bases do financiamento do ensino superior	✓	
Funcionamento do Sistema Educativo	Lei nº 1/2003 , de 06/01 Aprova o Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior	✓	
	Decreto-Lei nº 42/2005 , de 22/02 Aprova os princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior		✓
Acesso ao Ensino Superior	--- --- --- --- --- --- ---		
Criação de IES (expansão / diversificação)	Decreto-Lei nº 175/2004 , de 21/07 Procede à reorganização da rede de ensino superior politécnico na área da saúde		✓
Ensino Superior Politécnico	--- --- --- --- --- --- ---		
Ensino Superior Particular e Coop.	--- --- --- --- --- --- ---		
Carreiras no Ensino Superior	--- --- --- --- --- --- ---		

Nota: ☐ Diploma com influência direta na diversidade do sistema.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

Neste período governativo as variações quantitativas que mais se destacam são as que decorrem da reorganização da rede de instituições politécnicas públicas de saúde, com a sua integração como unidades orgânicas de Institutos Politécnicos (Quadro 35).

5.1.10. 2005-2011 – XVII^o-XVIII^o Governos Constitucionais

Governos socialistas

PM: José Sócrates

Após a dissolução do parlamento e consequente queda do Governo social-democrata, em 2005, são realizadas novas eleições legislativas que resultam numa vitória do PS, que formou Governo, embora sem maioria absoluta. O XVII^o Governo, liderado por José Sócrates completa o mandato. Em resultado de novas eleições, em 2009, é reeleito para um segundo mandato, mas sem maioria parlamentar. O XVIII^o Governo Constitucional acabará por não completar o mandato, por pedido de demissão do Primeiro-Ministro, mas já depois do terceiro pedido de ajuda económica externa, desde 1974, que foi concretizado em 2011. Mais uma vez, regista-se uma sequência de dois Governos do mesmo partido e com o mesmo líder político. Os dois Programas de Governo são muito próximos, formando um bloco para efeito desta análise.

Quadro 35: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XVº e XVIº Governos Constitucionais (2002-2005), por Governo e bloco governativo

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades								Redução de entidades								Balanço								
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
XVº	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	34	19	204	11
XVIº	0	1	15	3	19	6	10	0	3	0	17	5	25	14	8	12	-3	1	-2	-2	-6	31	20	202	9
Bloco	0	1	16	3	20	7	10	0	3	0	18	5	26	15	8	12	-3	1	-2	-2	-6	31	20	202	9
	Instituições Militares e Policiais																								
XVº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	5
XVIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	5
Bloco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	5
	Instituições Concorratórias																								
XVº	0	0	3	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	2	5	17	2
XVIº	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	5	18	2
Bloco	0	0	4	0	4	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4	2	5	18	2
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
XVº	0	1	1	7	9	3	0	0	0	2	0	7	9	4	0	4	0	-1	1	0	0	12	26	6	81
XVIº	1	0	0	3	4	3	0	0	0	3	0	3	6	3	0	2	1	-3	0	0	-2	13	23	6	81
Bloco	1	1	1	10	13	6	0	0	0	5	0	10	15	7	0	6	1	-4	1	0	-2	13	23	6	81
	Todas as Instituições																								
XVº	0	1	5	7	13	4	0	1	0	2	1	7	10	5	0	4	0	-1	4	0	3	52	50	227	99
XVIº	1	1	16	6	24	9	10	0	3	3	17	8	31	17	8	14	-2	-2	-1	-2	-7	50	48	226	97
Bloco	1	2	21	13	37	13	10	1	3	5	18	15	41	22	8	18	-2	-3	3	-2	-4	50	48	226	97

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; EENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

A. Elementos de contexto político e social

Em 2005 é realizada a sétima revisão da Constituição (Lei Constitucional nº 1/2005, de 12/08), que acrescenta articulado acerca de referendo sobre o Tratado Europeu. Logo, não afecta matérias relacionadas com o Ensino Superior.

B. Análise do Programa de Governo

Ao contrário de diversos Programas de Governo, que partem de uma crítica a opções políticas do Governo que o antecedeu, o Programa do XVIIº Governo enfatiza o momento de oportunidade que decorre das mudanças políticas e estruturais no seio da União Europeia. Essa perspetiva aponta aspetos de ordem económica e financeira e a criação da “estratégia europeia de transição para uma economia baseada no conhecimento – a chamada Estratégia de Lisboa” (PG-XVIIºGC, p.11).

O Programa do XVIIIº Governo é um Programa de continuidade governativa. O discurso, embora mais sintético na expressão das suas linhas gerais, parte de uma análise sumária da ação do mesmo partido político e do mesmo Primeiro-Ministro do mandato Governo anterior. Realça o que considera ser o progresso do país nos anteriores quatro anos e a sua maior preparação para “enfrentar os desafios do futuro” (PG-XVIIIºGC, p.5). Contudo, não deixa de fazer notar que partiu de uma situação crítica em matéria de contas públicas e que teve de se confrontar com a instalação de uma crise financeira mundial que “afectou o desempenho económico de todos os países” (PG-XVIIIºGC, p.5).

Os dois Governos socialistas mantiveram, em termos genéricos, a opção de organização ministerial adoptada pelos Governos anteriores, social-democratas: o Ensino Superior agregado com a Ciência sob a mesma tutela ministerial. A diferença, a este nível, passa pela substituição do termo Inovação pelo termo Tecnologia, afinal um dos elementos centrais do discurso no Programa político (o “Plano Tecnológico” nacional). Um detalhe importante, nesta valorização “tecnológica”, virá a acontecer com a atribuição, às Instituições de Ensino Superior, da capacidade de proporcionarem formações não conferentes de grau, fortemente vocacionais, em articulação e dando continuidade à formação profissionalizante de nível secundário.

Princípios gerais

Do ponto de vista do **enquadramento ideológico**, o Programa do XVIIº Governo apresenta algumas indicações de uma mudança na expressão ideológica habitualmente associada a Governos de maioria socialista. O XVIIº Governo começa por estabelecer a sua agenda política, e afirma que o objetivo geral de toda a sua ação política é “melhorar, de forma sustentada, a qualidade de vida dos portugueses”, uma enunciação genérica encontrada em Programas de Governo anteriores mesmo do PSD (PG-XVIIºGC, p.6). O XVIIº Governo declara a vontade de conciliar o interesse de desenvolvimento económico no quadro europeu, com as preocupações sociais e com uma “aposta muito forte no conhecimento, na qualificação dos portugueses, na tecnologia e na inovação”. O objetivo é “dar a Portugal um rumo para a sua modernização e desenvolvimento, com coesão social” e “aproximar, de forma decidida e sustentada, do nível de desenvolvimento dos países mais avançados da União Europeia” (PG-XVIIºGC, p.6).

O Programa do XVIIº Governo manifesta preocupação com o aumento acentuado da desigualdade de rendimento, do desemprego e do facto de Portugal ser “um dos países onde os níveis de ensino e qualificação são mais insuficientes” (PG-XVIIºGC, p.6). Sobre esta matéria é prometido que irá desenvolver um conjunto de políticas sociais direcionadas, não só para a coesão social, como também para a competitividade. “O compromisso com a coesão é um compromisso social mas é, igualmente, um compromisso territorial e um compromisso entre gerações” (PG-XVIIºGC, p.6). O XVIIº Governo coloca no seu Programa algumas medidas, que rotula de “especial relevância para o sucesso da política económica do Governo” que dão grande importância à estratégia económica, “consistentes para a consolidação das contas públicas, que não dispensam o rigor orçamental e a contenção na despesa pública” (PG-XVIIºGC, p.6). Neste

contexto, o Programa do XVIIº Governo, refere uma “estratégia mobilizadora para mudar Portugal”, em que aponta a importância de “promover a eficiência do investimento e das empresas”, apoiar o “desenvolvimento empresarial”, “consolidar as finanças públicas” e “modernizar a Administração Pública” (PG-XVIIºGC, p.9). É assumido que o investimento no plano económico é especialmente importante, apontando que “A agenda económica do Governo tem como objectivo aumentar, de forma sustentada, o crescimento potencial da nossa economia [pois só] com o crescimento da economia poderemos resolver o problema do desemprego e combater as desigualdades sociais” (PG-XVIIºGC, p.9).

A declaração mais marcada, em termos do redimensionamento ideológico, refere-se ao “reconhecimento da superioridade do mercado como forma de organização da economia” (PG-XVIIºGC, p.28). A aceitação do mercado, como factor de organização da economia, é apontada como condição para “uma regulação independente, forte e eficaz” e evitar “que as entidades reguladoras sejam «capturadas» pelos interesses regulados”, reforçando os seus meios e aperfeiçoando os seus poderes de intervenção (PG-XVIIºGC, p.28).

O Programa do XVIIIº Governo, sendo um Programa de continuidade governativa, mantém uma visão estratégica para o país que procura conciliar o discurso tradicionalmente associado ao socialismo com um discurso em que estão presentes as ideias de competitividade, modernização e qualificação, muito associadas ao funcionamento em mercado, preconizado pela social-democracia. O Programa do XVIIIº Governo apresenta-se como um “Programa de ambição para o futuro” e apresenta uma visão que procura conciliar duas orientações políticas: “prosseguir a modernização do País”, através da qualificação, da modernização tecnológica e de infraestruturas, e da competitividade económica, com o “reforço das políticas sociais e do Estado Social” (PG-XVIIIºGC, p.4). Acerca da gestão dos recursos públicos, o XVIIIº Governo propõe-se “concluir o processo de contratualização da prestação de serviço público” (PG-XVIIIºGC, p.46). Mas, ao mesmo tempo, declara a proteção social “no centro das preocupações e propostas do governo” (PG-XVIIIºGC, p.62).

Quanto ao **balizamento da ação política**, no Programa do XVIIº Governo, a sujeição ao interesse coletivo nacional fica evidente na declaração acerca do objetivo genérico central de toda a ação política que é “melhorar de forma sustentada a qualidade de vida dos portugueses”, estabelecendo um conjunto de compromissos sectoriais (PG-XVIIºGC, p.6). O condicionamento da ação política é, também, mencionado no Programa do XVIIIº Governo, decorrendo do que o Governo considera ser “a maior crise económica mundial dos últimos 80 anos” (PG-XVIIIºGC, p.4).

Quanto aos **interesses nacionais** a desenvolver, o Programa do XVIIº Governo aborda a democratização da sociedade, ao declarar como um dos seus cinco eixos fundamentais de ação “reforçar a coesão nacional, numa sociedade com menos pobreza e com mais igualdade de oportunidades” (PG-XVIIºGC, p.7). A melhoria da qualidade de vida “num quadro sustentável de desenvolvimento” é outro eixo de desenvolvimento preconizado nesse Programa (PG-XVIIºGC, p.7). No Programa do XVIIIº Governo este aspecto é salientado através da intenção de “reforçar as políticas sociais” e de “qualificar os serviços públicos, de modo a que o Estado Social possa

cumprir a sua missão” de luta contra as desigualdades (PG-XVIII^oGC, p.4). O “reforço da credibilidade do Estado e do sistema político”, como condição para a elevação da qualidade da democracia, é outro eixo de ação que o Governo preconiza associando dois interesses nacionais. A preocupação com a credibilidade e dignificação das instituições do Estado é mencionada nos dois Programas. Isto é considerado importante pela necessidade de assegurar “um quadro de estabilidade macroeconómica que ofereça a todos os agentes económicos, públicos e privados, um ambiente de previsibilidade propício à tomada de decisões e à avaliação adequada dos riscos” (PG-XVIII^oGC, p.41). A reforma das instituições e das políticas nacionais implica intervir sobre “problemas estruturais que prejudicam a competitividade do país e estão na base do seu atraso” (PG-XVII^oGC, p.6). Essa reforma envolve a intervenção sobre a economia e a retoma do seu crescimento de forma sustentada, para a modernização do país e uma intervenção sobre a Administração Pública e até a desgovernamentalização e modernização do sistema público de administração da ciência.

Política social e económica

O Programa do XVII^o Governo Constitucional organiza-se em torno de algumas linhas estratégicas, pelas quais pretende concretizar os valores e os desígnios estratégicos para o país: a retoma do crescimento da economia de forma sustentada e visando a modernização do País, com base no conhecimento, na inovação e na qualificação; o reforço da coesão nacional, numa sociedade com menos pobreza e com mais igualdade de oportunidades; a melhoria da qualidade de vida dos num quadro sustentável de desenvolvimento, incluindo a a coesão territorial como factor de progresso do país; a elevação da qualidade da democracia; e valorizar o posicionamento do país no quadro internacional, quer no plano prioritário da União Europeia, quer no plano global, relançando a cooperação externa (PG-XVII^oGC, p.7). Também o XVIII^o Governo estabelece no seu Programa de Governo, como prioridades para a legislatura: “relançar a economia e promover o emprego”; “reforçar a competitividade (...) modernizar Portugal”; e “desenvolver as políticas sociais (...) e reduzir as desigualdades” (PG-XVIII^oGC, p.6).

No Programa do XVII^o Governo, o **papel do Estado e das instituições** está presente mas é evidenciado de forma discreta. A responsabilidade do Estado na orientação estratégica, em matéria política e ideológica, surge na definição de uma “estratégia mobilizadora para mudar Portugal”, orientada para fazer crescer a economia e, desse modo, contribuir para “resolver o problema do desemprego e combater as desigualdades sociais” (PG-XVII^oGC, p.9). Outra expressão é a criação do Plano Tecnológico que vai influenciar várias iniciativas, nomeadamente em matéria de educação e formação. Este Plano visa “a médio prazo, transformar Portugal numa moderna sociedade do conhecimento” e pretende “Convocar Portugal para a sociedade da informação; Imprimir um novo impulso à inovação empresarial; Vencer o atraso científico e tecnológico; Qualificar os recursos humanos” (PG-XVII^oGC, p.10). A promoção da participação coletiva fica evidente no apoio que o Governo pretende dar à renovação e ao desenvolvimento empresarial ficando o Estado com o papel de “facilitador da diversificação, reestruturação e

dinamismo tecnológico que vão ser necessários para operar um salto qualitativo na capacidade de crescimento da economia portuguesa” (PG-XVII^oGC, p.23). O papel do Estado na orientação estratégica, com base nas concepções políticas e ideológicas do Governo, é referido no Programa do XVIII^o Governo. Este aponta as prioridades de política económica, a modernização do país, em termos da economia e do Estado, bem como de política social, sobretudo no reforço da proteção social a grupos mais vulneráveis. O investimento coletivo é preconizado no mesmo Programa, ao defender o investimento público em projetos estruturantes para relançamento da economia, estímulo ao tecido empresarial e criação de emprego, assim como na insistência no valor do plano tecnológico nacional naquele processo. A promoção da participação coletiva é focada, no Programa do XVIII^o Governo, na relação entre o Estado e o “sector social”. Este sector é descrito como tendo um “papel-chave na produção de bens e serviços essenciais à nossa vida colectiva e são responsáveis por parte muito importante do nosso emprego” (PG-XVIII^oGC, p.9).

Quanto ao contributo para o **desenvolvimento económico e social**, o utilitarismo das políticas sociais e económicas é assumido no Programa do XVII^o Governo de várias formas. A valorização do “posicionamento do país no quadro internacional” (PG-XVII^oGC, p.7) é um dos cinco eixos estratégicos estabelecidos para a ação governativa. Outras ações decorrem de “aproveitar as oportunidades oferecidas pelo quadro europeu” para estabilizar as finanças públicas (PG-XVII^oGC, p.11). A adoção do Plano Tecnológico ocorre, assim, no âmbito de uma “agenda de crescimento” da produtividade e da competitividade da economia portuguesa: “A chave da competitividade da economia portuguesa chama-se inovação. Inovação de processos, inovação de produtos e serviços, inovação tecnológica e inovação na organização e na gestão”. A perspectiva assumida pelo XVII^o Governo quanto a esta área de intervenção é clara: “Só através destes processos poderemos elevar os rendimentos e criar empregos de qualidade, de forma a aproximarmo-nos dos países mais desenvolvidos da União Europeia” (PG-XVII^oGC, p.12). O Programa do XVIII^o Governo enfatiza a qualificação das pessoas e a modernização tecnológica e das infraestruturas, como condições estruturais para uma economia mais competitiva. Por isso, o investimento em sectores de interesse nacional é fundamental pois o aumento da competitividade da economia portuguesa é ligado ao “aumento da produtividade e da produção de bens e serviços com mais valor, por parte do aparelho produtivo já instalado”, bem como à criação de “novas unidades empresariais e (...) instalação de novas competências de maior valor acrescentado” (PG-XVII^oGC, p.12). Esta ideia é associada à constituição de *clusters* empresariais, que explorem “novas áreas de crescimento e criação de emprego” (PG-XVII^oGC, p.25). O investimento público em projetos estruturantes, mencionado no Programa do XVIII^o Governo, enquadra-se neste tópico de investimento em sectores que tenham relevância para o interesse coletivo nacional.

A relação entre **educação e desenvolvimento económico e social** é manifestada na ligação entre formação profissional e capacidade produtiva feita no Programa do XVII^o Governo, acerca do défice de qualificação da população ativa portuguesa, em termos europeus, incluindo as gerações mais jovens (PG-XVII^oGC). O Plano Tecnológico, ao ser tomado como medida para o desenvolvimento da inovação, da produtividade e da competitividade, permite estabelecer aquela

relação entre formação profissional e capacidade produtiva, que o Programa do XVIIIº Governo também valoriza. A qualificação, incluindo a “dupla certificação escolar e profissional”, é apontada como “factor-chave dos processos de modernização, constituindo a base indispensável para os processos sustentados de inovação, assentes no conhecimento” (PG-XVIIIºGC, p.18). Ao mesmo tempo, é apontada a relação entre educação/formação e emprego, ao permitir “desbravar novas áreas de promoção de emprego” (PG-XVIIºGC, p.25). O Programa do XVIIIº Governo insiste numa “agenda de modernização económica” como meio para “relançar a economia e promover o emprego” (PG-XVIIIºGC, p.7).

Política educativa e Ensino Superior

Em matéria de Ensino Superior, o Programa do XVIIº Governo estabelece quatro finalidades: garantir a qualificação dos cidadãos no espaço europeu, concretizando o Processo de Bolonha; reforçar a autonomia das instituições, facilitando a reforma do seu sistema de governo; promover a qualidade do sistema; promover a igualdade de oportunidades no plano do acesso (PG-XVIIºGC). Das quatro finalidades, a última é a que apresenta um carácter mais ideologicamente marcado, e que concilia análise crítica e visão sobre a sociedade: “Ao contrário do que por vezes se afirma, Portugal não tem diplomados a mais, mas diplomados a menos. Não tem estudantes a mais, mas estudantes a menos”. E afirma a ideia de que “A posse de um diploma de ensino superior, para além de ser um direito de quem mostrar ter capacidade e mérito, é um recurso muito importante, em termos de aprendizagem futura, projecto de vida e empregabilidade”. Por isso, considerar fundamental “Conseguir melhor relevância social e cultural para as formações e melhorar a sua qualidade” como meio para atrair estudantes e dar a estes condições para concluírem a sua formação (PG-XVIIºGC, p. 53). O Programa do XVIIIº Governo refere-se a um “contrato de confiança com o Ensino Superior”, consubstanciado em dois tópicos ou objectivos fundamentais: “mais formação para mais alunos” e “desenvolvimento do ensino superior” (PG-XVIIIºGC, pp.52-54).

O Programa do XVIIº Governo, aborda as três **funções básicas do Ensino Superior**. O ensino é referido no quadro geral das declarações sobre a qualificação, nomeadamente em termos da elevação do nível de aptidões dos estudantes, bem como da melhoria da qualidade e da relevância das formações oferecidas. A investigação é apontada como um factor importante para “vencer o atraso científico e tecnológico”, com valor utilitário para o “progresso económico e social” (PG-XVIIºGC, p.17), área que deve ser estimulada através do reforço do investimento público e privado e do emprego científico. Quanto à relação com a comunidade, a ideia do Plano Tecnológico Nacional como condição facilitadora da qualificação e do desenvolvimento económico e social envolve, precisamente, aquele reforço das atividades de investigação e desenvolvimento, e de inovação nas empresas com “programas de apoio à investigação em consórcio”, assim como a integração de mestres e doutores (PG-XVIIºGC, p.17). No Programa do XVIIIº Governo, a componente de ensino é mencionada de forma abrangente, sobretudo na perspectiva da oferta de qualidade e regulada por um sistema de acreditação dos cursos. A investigação é uma área de

aposta, com a qual o XVIIIº Governo estabelece um compromisso de reforço das instituições e de aposta na qualidade e na internacionalização. Porém, este não é simplesmente um desafio em prol do desenvolvimento de novo conhecimento. Há uma perspectiva utilitária, com reconhecimento da importância e do contributo da investigação para o aprofundamento da relação entre as instituições de ciência e Ensino Superior e o meio empresarial. Isto pode ocorrer no quadro do Plano Tecnológico Nacional por diversas vias: através da facilitação do acesso das empresas ao sistema científico e tecnológico nacional; pelo apoio à criação de empresas a partir das Instituições de Ensino Superior, extraindo valor económico do trabalho de investigação; ou pela aposta “em áreas de investigação com elevado potencial para contribuir para a modernização económica, estabelecendo ligações e parcerias mais fortes entre as empresas e o sistema científico” (PG-XVIIIºGC, p.27). Este investimento é apresentado na forma de um compromisso “com as instituições científicas, as universidades e as empresas” (PG-XVIIIºGC, p.55)

Os aspectos relacionados com a **organização e evolução do sistema**, também são abordados. Quanto à expansão do sistema, é matéria que fica fora das prioridades do XVIIº Governo Constitucional: a “consolidação do sistema”, sem criação de instituições, embora possam ocorrer “eventuais transformações excepcionais da natureza ou dimensão das instituições já existentes” (PG-XVIIºGC, p.51). No caso do Programa do XVIIIº Governo, esta matéria tem uma expressão muito reduzida e está, basicamente, associada à criação dos cursos de especialização tecnológica nas Instituições de Ensino Superior Politécnico (PG-XVIIIºGC). Pelo contrário, a diversificação do sistema é assunto que merece relevo no Programa do XVIIº Governo. Ao estabelecer as finalidades quanto ao Ensino Superior, este Programa de Governo refere a “qualidade do sistema, valorizando a necessidade de actuar para públicos diversificados” (PG-XVIIºGC, p.49). A propósito da autonomia das instituições, um dos argumentos invocados refere-se à adopção de condições “que permitam e favoreçam a diversidade e a flexibilidade na organização do sistema de ensino superior” (PG-XVIIºGC, p.51). Mesmo ao tratar a reforma do sistema de governo das instituições, o Programa do XVIIº Governo menciona a conveniência de valorizar a “articulação entre instituições com missões distintas e funções diversificadas” (PG-XVIIºGC, p.50). O carácter binário e a pluralidade do sistema, dentro de padrões e exigências comuns de qualidade, são marcados pelo Programa do XVIIº Governo como “uma riqueza de que não deveremos abdicar”, que valoriza “o relacionamento mais estreito entre os subsistemas universitário e politécnico” e a “excelência em ambos” (PG-XVIIºGC, p.52). O Programa do XVIIIº Governo atribui importância a este assunto e marca a sua posição acerca da estrutura fundamental do sistema: “Garantir o desenvolvimento do sistema binário do ensino superior em Portugal e o reforço de todas as suas instituições, assegurando a diversidade das áreas de formação” (PG-XVIIIºGC, p.52).

Ainda no campo da diversidade, o Programa do XVIIº Governo prevê que se trave a “proliferação de instituições e cursos sem relevância social”, ao mesmo tempo que se invista em cursos em áreas muito concretas, como a saúde e as tecnologias (PG-XVIIºGC, p. 51). É dentro deste quadro de preocupações sociais que o Programa do XVIIº Governo introduz um elemento de

ligação entre níveis de ensino, pretendendo facilitar a articulação e garantir oportunidades de qualificação mais diferenciada. Trata-se da oferta, nas instituições de Ensino Superior, de formação “pós-secundária” não conferente de grau, com carácter profissionalizante. A promoção da diversidade do sistema é perspectivada, no Programa do XVIIIº Governo, por três vias. Uma proposta consiste na criação dos cursos de especialização tecnológica nas instituições politécnicas, ao mesmo tempo que seja produzida uma “oferta coordenada de formação especializada e nível profissional em tecnologias de informação e sistemas de informação” (PG-XVIIIºGC, p.53). Outra proposta envolve o reforço do “ensino à distância”, beneficiando do investimento em tecnologias de informação e comunicação, suportado por modelos “devidamente avaliados e acreditados”, de modo a responder a mudanças na “procura social”, sobretudo num contexto de promoção da formação contínua dos profissionais e ao longo da vida (PG-XVIIIºGC, p.53). A terceira proposta consiste na associação entre instituições, para assegurar uma oferta diversificada, racionalizando recursos.

Quanto às condições de acesso, o Programa do XVIIº Governo faz menção breve, porém, importante em termos do valor atribuído. De facto, como já mencionado, uma das finalidades apontadas para a ação governativa em matéria de Ensino Superior é “promover a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior” (PG-XVIIºGC, p.49). Assim, o XVIIº Governo preconiza uma política e um controlo no acesso que traduza a procura efetiva do mercado de trabalho, sem prejuízo do investimento essencial em sectores de relevância científica e cultural.

Dentro das medidas a concretizar por via legislativa, o Programa do XVIIº Governo prevê que sejam desenvolvidos programas de recuperação de estudantes que, tendo concluído o ensino secundário, não obtenham classificação mínima de ingresso, de modo a que os seus percursos de formação não sejam interrompidos. Além daquela medida mais genérica, estabelece de modo concreto, a intenção de “substituir os exames *ad-hoc* por regimes mais modernos de admissão de pessoas adultas, através, entre outros mecanismos, do reconhecimento e creditação de competências adquiridas” (PG-XVIIºGC, p.53). Sobre esta matéria o XVIIIº Governo apresenta poucas propostas. O Programa deste Governo preconiza que se prossiga o alargamento da base de acesso ao Ensino Superior, a sua aproximação ao tecido económico e a intenção de “promover um programa de formação para empresários, nomeadamente das micro e pequenas e médias empresas”, intenções que estão de acordo com um novo quadro legislativo e de iniciativas de qualificação escolar e profissional da população portuguesa através das “Novas Oportunidades”. Outra iniciativa decorre do alargamento do ensino à distância, da oferta de cursos de especialização tecnológica e da intenção de multiplicar o número de inscritos nestes cursos e modalidades de formação. No primeiro caso, há uma focalização num público trabalhador que quer, ou precisa, de realizar formação contínua, como meio para garantir o emprego e adequação ao trabalho. No segundo caso, é uma formação não-conferente de grau académico, mas com dois grandes interesses: dar oportunidade de continuidade a um percurso formativo vocacional e profissionalizante que vem do nível secundário; e garantir um número de estudantes nas Instituições de Ensino Superior, que permita manter a sua sustentabilidade (PG-XVIIIºGC).

Quanto aos aspectos do financiamento, o Programa do XVIIº Governo estabelece uma ligação desta matéria ao Processo de Bolonha, dado que a revisão da estrutura dos cursos, nomeadamente com a passagem para uma estrutura em que os dois primeiros ciclos irão, de certo modo, substituir, em termos temporais, a anterior forma da Licenciatura, não deverá representar uma diminuição do financiamento público (PG-XVIIºGC). Neste sentido, o XVIIº Governo preconiza um modelo de financiamento público em alargamento progressivo ao segundo ciclo de graduação. Sobre isto, o Programa do XVIIIº Governo refere a intenção de manter a limitação de propinas “à luz da generalização progressiva do grau de mestre para ingresso ou progressão em certas profissões” (PG-XVIIIºGC, p.54). De modo a estimular o acesso de mais jovens e adultos ao Ensino Superior, o XVIIº Governo Constitucional prevê, ainda, que não seja aumentado (“a preços constantes”) o valor das propinas do primeiro ciclo de graduação; e que sejam introduzidos, na parte de financiamento pelas famílias, mecanismos que beneficiem os estudantes com melhores resultados escolares. A “clarificação do sistema de financiamento” é um tópico apontado como importante para assegurar a pretendida “flexibilidade na organização do sistema de ensino superior”, dentro do quadro de promoção da autonomia das instituições (PG-XVIIºGC, p.51). É interessante apontar a visão de parceria de sectores, que se revela no modo como as instituições privadas são consideradas em matéria de acesso ao financiamento. De facto, é declarado que “No âmbito das suas funções estratégicas, o Estado deve apoiar o investimento privado, designadamente nas áreas de desenvolvimento prioritário, e garantir o acesso dos estudantes do subsistema privado ao sistema público de acção social escolar” (PG-XVIIºGC, p.52). Também o XVIIIº Governo declara a intenção de manter os valores das propinas nas Licenciaturas.

O Programa do XVIIº Governo procura, ainda, rever o modelo de financiamento das instituições, quanto aos critérios que devem presidir à decisão sobre esse financiamento. Destaca-se a ideia de contraturalização assente na avaliação da qualidade das instituições e na avaliação da qualidade e da relevância social dos cursos. Ao mesmo tempo, numa conjuntura de restrição demográfica na faixa etária “tradicional” de acesso ao Ensino Superior há uma preocupação com a sustentabilidade das instituições, como garantia da oferta educativa e da sua diversidade. O XVIIIº Governo reitera a intenção de assegurar um nível fundamental de financiamento das Instituições de Ensino Superior, mas “sem prejuízo do incentivo a que estas progridam sustentadamente na sua capacidade de angariação de receitas próprias e de ligação com o ambiente económico e social envolvente” (PG-XVIIIºGC, p.54). Em paralelo, como forma de complementar aquele financiamento, “será ainda promovido o investimento competitivo, por objectivos, com vista ao cumprimento dos objectivos de expansão e qualificação do ensino superior” (PG-XVIIIºGC, p.54). O Programa do XVIIIº Governo refere, ainda, a importância de “apoiar a participação das Universidades e Institutos Politécnicos em fundos de capital semente e capital de risco que lhes permitam ter um papel acrescido na criação de empresas, de modo a poderem extrair valor económico do trabalho de investigação que realizam” (PG-XVIIIºGC, p.27). Finalmente, neste ponto, o Programa do XVIIº Governo procura a melhoria da eficácia do sistema de acção social

escolar, “diminuindo a proporção dos gastos com funcionamento e aumentando a proporção dos gastos com o apoio aos estudantes carenciados” (PG-XVII^oGC, p.53).

Em matéria de condições de organização dos cursos, o Programa do XVII^o Governo contém algumas, poucas, menções. Uma menção significativa, diretamente ligada às condições em que se realiza a qualificação dos cidadãos, refere-se ao novo modelo de organização da educação Superior. A nova modelação estrutural dos cursos procura traduzir uma nova conceptualização metodológica sobre a educação, assente na lógica da aquisição de competências (PG-XVII^oGC). Outro elemento refere-se à oferta de cursos pós-secundários, não conferentes de grau, caso dos Cursos de Especialização Tecnológica (CET). Esta é uma iniciativa que altera a diversidade da oferta educativa, permite articular os ensinos secundário e Superior no domínio da formação com carácter profissionalizante, e, pela sua utilidade social, é apontada como elemento de avaliação da qualidade e relevância dos cursos (PG-XVII^oGC). O Programa do XVIII^o Governo insiste nesta iniciativa de inovação na qualificação dos cidadãos e acrescenta a intenção de relançar o ensino à distância, no espaço nacional e no espaço das comunidades de língua portuguesa, assegurando, uma procura e uma resposta a necessidades de formação diferenciada (PG-XVIII^oGC). Uma proposta em matéria de conteúdos educativos associada ao discurso acerca da implementação de um “Plano Tecnológico” nacional, refere-se à introdução do “empreendedorismo como matéria obrigatória do ensino” (PG-XVII^oGC). O Programa do XVIII^o Governo insiste neste ponto de reforma do ensino e formação, considerando que é uma forma de promover uma nova “cultura de iniciativa, inovação e risco” (PG-XVIII^oGC, p.36).

A mobilidade e a internacionalização são domínios que surgem, no Programa do XVII^o Governo, de forma muito marcada. São mencionadas como condições a fomentar, no âmbito da “qualificação dos portugueses no espaço Europeu”, “quer pela mobilidade dos alunos e professores, quer pela organização de cursos envolvendo escolas de diferentes países” (PG-XVII^oGC, pp.49-50). Acerca da implementação do “Plano Tecnológico”, no Programa do XVII^o Governo é proposta a introdução de mecanismos “nas Universidades e Laboratórios que premeiem a participação dos investigadores nos resultados e melhorem a sua mobilidade” (PG-XVII^oGC, p.17). A preocupação em “acelerar o desenvolvimento científico e tecnológico” expressa-se neste Programa em termos da “difusão de conhecimento e tecnologias para o País” mas, igualmente, na participação plena “nas organizações internacionais e na elaboração da política científica e tecnológica da União Europeia” (PG-XVII^oGC, p.19). A mobilidade e a internacionalização são elementos centrais no discurso em torno do Processo de Bolonha. O Programa do XVIII^o Governo reitera a aposta neste domínio e nos mesmos campos de realização.

A questão das carreiras profissionais no Ensino Superior é mencionada no Programa do XVII^o Governo em associação com as transformações do sistema, inerentes ao Processo de Bolonha. É considerado que, no sentido de favorecer a transição de um sistema de ensino baseado na ideia da transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento de competências, “a importância da dimensão pedagógica no desempenho docente será reforçada, na revisão do Estatuto da Carreira Docente” (PG-XVII^oGC, p.50).

Pretende-se um único estatuto que acolha perfis docentes diversificados, com equivalência no topo da carreira, que premeie o bom desempenho em todas as dimensões da profissão docente e que facilite a mobilidade entre os diversos perfis e instituições, entre carreiras docente e de investigação e entre carreiras académicas e atividades profissionais fora do ensino (PG-XVII^oGC).

O Programa do XVII^o Governo apresenta várias propostas em matéria de revisão de condições organizacionais, ou seja, de funcionamento do sistema de Ensino Superior, que decorrem das finalidades estabelecidas para o Ensino Superior. Desde logo, a integração portuguesa no Processo de Bolonha requer a revisão do quadro legislativo que regula a estrutura e funcionamento do sistema de Ensino Superior, processo ainda mais complexo porquanto deve ser feito em “articulação com as Ordens profissionais e outras organizações representativas tendo em vista esclarecer as responsabilidades e competências e títulos em cada área e em cada ciclo” (PG-XVII^oGC, p.50). Também o processo de autonomização das instituições, com a “reforma do sistema de governo”, o “estabelecimento de mecanismos de controlo e prestação de contas”, a “negociação da revisão dos estatutos da carreira docente” associadas e os mecanismos que permitam assegurar o relacionamento entre os subsistemas universitário e politécnico, são aspetos que requerem revisão legislativa (PG-XVII^oGC, pp.51-52). A criação de um “sistema nacional de garantia de qualidade no ensino superior, reconhecido internacionalmente”, é outra proposta, inserida no mesmo Programa (PG-XVII^oGC, p.50). Para o XVII^o Governo, a qualidade é tomada como uma das áreas em que o Estado pode assumir uma posição de agente regulador e, desse modo, colocar as instituições do sector privado no mesmo plano de exigências das instituições públicas. Para o XVIII^o Governo, existem prioridades de intervenção ao nível organizacional e/ou legislativo: a criação de gabinetes de apoio ao emprego e ao empreendedorismo em todas as instituições e o seu funcionamento em rede, articulada com o sistema nacional de apoio ao emprego; e a promoção do diálogo entre o Ensino Superior e as profissões, de modo a “contrariar processos de bloqueio corporativo à entrada nas profissões tituladas por formações superiores, no seguimento da acreditação de todos os cursos pela Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior” (PG-XVIII^oGC, pp.52-53).

No campo do **valor social e económico** atribuído ao Ensino Superior, o alargamento do acesso ao Ensino Superior, preconizado no Programa do XVII^o Governo, é apresentado como um elemento de democratização do ensino e da formação. Como é declarado, o projecto de uma sociedade baseada no conhecimento é “um projecto de democratização do acesso ao conhecimento como a grande alavanca do desenvolvimento económico e social” (PG-XVII^oGC, p.21). O Programa do XVIII^o Governo refere a ideia de democratização do sistema através da “abertura das instituições a mais estudantes e a novas camadas sociais” (PG-XVIII^oGC, p.54). A promoção do nível educativo da sociedade surge como argumento em todo o discurso em torno da educação e da formação, no Programa do XVII^o Governo. A “qualificação do capital humano” é apresentada como um argumento para o avanço do Plano Tecnológico (PG-XVII^oGC, p.10). A qualificação no espaço Europeu é outro elemento de oportunidade de promoção do nível educativo da sociedade (PG-XVII^oGC). No Programa do XVIII^o Governo, é apontada o reforço da

qualificação profissional, do alargamento da base de acesso ao Ensino Superior e da “formação e certificação no uso das tecnologias de informação e comunicação”, condição importante para implementação de “sistemas de formação à distância” (PG-XVIII^oGC, p.28). Quanto ao aspecto da formação contínua, o Plano tecnológico serve mais uma vez como oportunidade para as ações de formação e de reconversão de ativos, nomeadamente “diplomados em áreas de reduzida empregabilidade” (PG-XVII^oGC, p.53). O XVIII^o Governo enfatiza a formação dos empresários, de modo a ajustar as suas capacidades de gestão a um novo quadro económico (PG-XVIII^oGC, p.27).

Acerca do utilitarismo social e económico da educação/formação, no discurso no Programa do XVII^o Governo, quer no campo da educação e formação profissional, a propósito do Plano Tecnológico nacional, quer no campo específico do Ensino Superior, o capital humano é apontado como “factor de progresso de qualquer sociedade” (PG-XVII^oGC, p.10), e de “modernização económica, social e tecnológica” (PG-XVII^oGC, p.51). O interesse reside na “superação do défice de formação e qualificação da população portuguesa, essencial para a sustentabilidade do plano de desenvolvimento tecnológico, científico e da inovação do País” (PG-XVII^oGC, p.21). No caso do XVIII^o Governo, esta perspectiva é manifestada pela qualidade da formação profissional e do Ensino Superior, em “aproximação ao tecido económico”, e pela aposta “em áreas de investigação com elevado potencial para contribuir para a modernização económica” através de parcerias entre as empresas e o sistema científico (PG-XVIII^oGC, p.27).

A síntese dos parâmetros identificados na análise destes Programas de Governo é feita no Quadro 36.

C. Produção legislativa

Apesar de a assinatura da Declaração de Bolonha ter ocorrido em 1999, no tempo de um Governo socialista, e de as negociações no âmbito do Processo de Bolonha, já no quadro da União Europeia, terem sido iniciadas nos primeiros anos da década de 2000, foi só na segunda metade dessa década, com os Governos socialistas (sobretudo o XVII^o), que o quadro legislativo fundamental foi aprovado. Sendo um quadro legislativo muito extenso, apenas alguns diplomas serão mencionados, por serem os diplomas estruturantes do “novo” sistema.

Um elemento jurídico fundamental que foi alterado é a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). A Lei nº 49/2005, de 30/08, introduziu algumas alterações no articulado e na linguagem, significativas das reformas estruturais e funcionais do sistema de Ensino Superior em curso. Como exemplo, no plano dos objetivos do Ensino Superior já não chega desenvolver o “espírito científico” e o “pensamento reflexivo”. Na sociedade em reforma, uma sociedade de empregabilidade, é preciso que o Ensino Superior proporcione também um espírito empreendedor.

Quadro 36: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XVIIº e XVIIIº Governos Constitucionais*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		Gov. Const.	
						XVI I	XVI II
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário		
				1.2	Orientação ideológica	✓	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política		✓
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓	
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade	✓	
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓	✓
				3.3	Credibilidade das instituições	✓	✓
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓	✓
		1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓	✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos		✓
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	✓	✓
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓	✓
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	✓	✓
				3.2	Educação/formação e emprego	✓	✓
		1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓	✓
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓	✓
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	✓	✓
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta	✓	✓
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓	✓
				2.3	Condições de acesso	✓	✓
				2.4	Financiamento	✓	✓
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	✓	✓
				2.6	Condições legais / organizacionais	✓	✓
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	✓	✓
				2.8	Mobilidade / internacionalização	✓	✓
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	✓	
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓	✓
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓	✓
				3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais	✓	✓
				3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação	✓	✓

Dando corpo à proposta de alargamento da base de acesso ao Ensino Superior, a LBSE abre-se a novos públicos, em especial através dos “maiores de 23 anos”. Este diploma legal adota o sistema europeu de créditos (*European Credit Transfer System – ECTS*) como elemento de estruturação dos cursos, medida do trabalho do estudante, elemento de reconhecimento mútuo de formações e, deste modo, também como elemento facilitador da mobilidade (afinal, a razão da sua criação ainda nos anos 90). Tendo em consideração o alargamento da base de acesso ao Ensino Superior e a criação de novas formas de educação pós-secundária, aquele sistema de créditos é, ainda, assumido como uma forma de expressar o reconhecimento de competências adquiridas por experiência profissional e formação não conferente de grau académico.

Esta revisão da LBSE remove em definitivo o grau académico de Bacharelato, passando a ser conferidos apenas os graus académicos de Licenciado, Mestre e Doutor, em consonância com a reorganização do Ensino Superior num sistema de três ciclos de graduação (Art. 14º, da Lei nº 49/2005, de 30/08). A revisão da Lei de Bases da Educação, realizada pela Lei nº 115/97, de 19/09, havia já estabelecido a possibilidade de os estabelecimentos de Ensino Superior poderem

“realizar cursos não conferentes de grau académico cuja conclusão com aproveitamento conduza à atribuição de um diploma” (Art.º 13º, da Lei nº 115/97, de 19/09).

A revisão da Lei de Bases introduz a possibilidade de realização de um tipo de formação, assumida como “pós-secundária” mas “não superior”, não-conferente de grau mas creditável para efeitos de continuação de estudos académicos. neste quadro surgem os Cursos de Especialização Tecnológica, que visam a aquisição do nível 4 de formação profissional, através do Decreto-Lei nº 88/2006, de 23/05, que explica no preâmbulo a intenção de fomentar e conciliar competitividade e coesão social, prosseguimento de estudos superiores e requalificação profissional. Este é um dos diplomas legais que fazem parte de uma extensa e profunda revisão do edifício normativo em matéria de Ensino Superior. No campo legislativo, são produzidos vários diplomas que procedem à adoção ou adequação de funcionalidades do sistema de Ensino Superior. Com o Decreto-Lei nº 64/2006, de 21/03, o XVIIº Governo concretizou uma das suas propostas programáticas: a de adotar novos regimes de admissão de adultos, que, de algum modo, foram privados de um percurso académico, com reconhecimento e creditação de competências adquiridas. Surge, assim, um diploma destinado a estabelecer “condições especiais de acesso e ingresso no ensino superior”, o qual “regulamenta as provas especialmente adequadas destinadas a avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior dos maiores de 23 anos” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 64/2006, de 21/03). Ao mesmo tempo, sintetizam-se princípios e mecanismos relacionados com acesso, igualdade de oportunidades, aprendizagem ao longo da vida e flexibilização dos percursos de aprendizagem.

Aproveitando a reforma global do sistema de Ensino Superior, os estatutos das carreiras docentes foram revistos. O Decreto-Lei nº 205/2009, de 31/08, procede a uma extensa revisão do Estatuto da Carreira Docente Universitária. Nesta revisão tem especial significado a introdução de um sistema de avaliação do desempenho dos docentes, o que se enquadra, quer no discurso programático da valorização das várias funções exercidas, nomeadamente da função de ensino, quer no discurso de racionalização da administração e do sector público, pelos seus efeitos sobre as decisões de gestão de pessoal. O Decreto-Lei nº 207/2009, de 31/08, procede a uma revisão do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico. Também neste caso, a avaliação de desempenho é um importante elemento diferenciador da nova forma do Estatuto.

Uma iniciativa decorrente das propostas programáticas do XVIIº Governo, enquadrada no processo global de reforma e ajustamento do sistema nacional de Ensino Superior, consistiu no lançamento de um processo de avaliação internacional da qualidade do sistema português de Ensino Superior (Despacho nº 484/2006, de 09/01). Note-se que a avaliação é apresentada como processo de certificação da qualidade tendo em vista assegurar ou aumentar a credibilidade e prestígio do sistema português de Ensino Superior em toda a sua diversidade. A preocupação centra-se no reconhecimento e credibilização internacional do Ensino Superior português, de modo a integrar um movimento europeu de crescimento e competitividade dos sistemas de Ensino Superior. Os mesmos argumentos são usados para reafirmar um princípio programático de Governo: a virtude e a defesa do sistema binário, “uma riqueza de que não deveremos abdicar”, e

a afirmação das diferenças como elemento valorizador do sistema. Trata-se de desenvolver “um sistema do ensino superior orientado para públicos necessariamente diversificados, no âmbito do qual a diversidade e a flexibilidade devem ser orientadas a dois níveis, nomeadamente ao nível da especialização e ao nível do desempenho institucional”, que um sistema nacional de garantia de qualidade deverá valorizar ainda mais (Preâmbulo do Despacho nº 484/2006, de 09/01).

O Decreto-Lei nº 74/2006, de 24/03, procede à regulamentação das alterações introduzidas pela Lei de Bases do Sistema Educativo. O diploma define as características a que devem obedecer os graus académicos e diplomas do Ensino Superior, os princípios gerais e as regras a que se subordina o processo de acreditação e a reorganização dos cursos. Com a experiência adquirida na implementação daquelas disposições, o Governo procedeu à revisão daquele diploma legal, tendo sido publicado o Decreto-Lei nº 107/2008, de 25/06. Um dos aspectos mais relevantes do diploma é que estabelece a obrigatoriedade de publicação pelas Instituições de Ensino Superior de um relatório anual de “concretização do Processo de Bolonha”. Este relatório, eminentemente descritivo do processo de ajustamento interno das instituições, é apresentado como um importante instrumento de “transparência dos progressos da instituição em relação aos objectivos fixados, o que constituirá uma base para escolhas mais informadas por parte dos estudantes, das famílias e da sociedade” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/2008, de 25/06). No mesmo diploma são tomadas medidas no sentido de garantir uma maior flexibilidade no acesso e realização da formação superior. É de notar que, com base no quadro organizacional instituído pelo Decreto-Lei nº 74/2006, de 24/03, será produzido um conjunto de diplomas que definem os procedimentos de alteração, de adequação e de criação de novos ciclos de estudos (Despachos nº 7287-A/2006, nº 7287-A/2006, e nº 7287-A/2006, de 31/03).

A Lei nº 62/2007, de 10/09, que institui o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, é o diploma mais abrangente e integrador do conjunto de diplomas analisados nesta tese. Ele sintetiza um corpo jurídico que foi sendo construído e aperfeiçoado ao longo de quase três décadas e meia, mas que se mantinha, genericamente, sectorializado por áreas de desenvolvimento da organização e funcionamento do sistema. De facto, é significativa a quantidade e a diversidade de diplomas legais que ele revoga, o que indicia o nível de maturidade e consolidação do sistema de Ensino Superior português. Este diploma legal contempla um conjunto vasto de disposições acerca de vários aspectos da organização estrutural e funcional das Instituições de Ensino Superior, das suas unidades orgânicas e dos cursos. A Lei nº 62/2007, de 10/09, estabelece a missão do Ensino Superior já não apenas segundo uma trilogia tradicional de ensino, investigação e relação com a comunidade, mas de uma forma mais complexa e abrangente, em que as condições de acesso ao Ensino Superior, a aprendizagem ao longo da vida e a dimensão internacional, são aspetos fulcrais da realização das Instituições.

A declaração das atribuições do Estado, e das competências do Governo em particular, inclui investimento, verificação das condições Constitucionais de realização do Ensino Superior, e regulação do sistema, nomeadamente em termos do equilíbrio entre autonomia, prestação de contas e avaliação. Por fim, importa salientar mais um elemento de diversidade do sistema. Trata-

se da “diversidade de organização institucional (...) da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem” (Art. 12º, da Lei nº 62/2007, de 10/09).

A exemplo do discurso no Programa de Governo em que foi aprovada (XVIIº GC), esta Lei reitera a natureza binária do sistema de Ensino Superior e a diferença de missão entre as instituições universitárias e politécnicas. Associada a essa diferença, mantém-se a atribuição, em exclusivo a instituições universitárias (mas nem todas), da capacidade de atribuir o grau de doutor. Verifica-se, também, a consolidação da opção multisectorial do sistema: a par do sector público é assumido um sector privado, que engloba as componentes particular e cooperativa, além do Ensino Concordatário. É impedido o ensino em Portugal por franquia de instituições estrangeiras.

Ao nível das Instituições de Ensino Superior, as funções imediatas tradicionais de ensino, investigação e relação com a comunidade, adquirem novas interpretações e complementos. Isso inclui a formação profissional e contínua, a produção, transferência e valorização económica do conhecimento científico e tecnológico, o intercâmbio internacional e a cooperação com países europeus e países de língua portuguesa, com os quais existem especiais relações culturais e económicas. Uma inovação deste diploma é a possibilidade de as Instituições de Ensino Superior Público poderem adotar um modelo de gestão e uma estrutura legal de natureza fundacional, convertendo-se em fundações públicas com regime de direito privado. Embora “as fundações sejam regidas pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal”, isso “não prejudica a aplicação dos princípios constitucionais respeitantes à Administração Pública, nomeadamente a prossecução do interesse público” (Art. 134º, da Lei nº 62/2007, de 10/09). Logo no mandato do XVIIº Governo, a Universidade do Porto, a Universidade de Aveiro e o ISCTE adotam o regime fundacional.

O Quadro 37 apresenta a seleção de diplomas legais sobre o Ensino Superior no período governativo 2005-2011.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

Este período governativo é marcado pela redução do número de Instituições Privadas de maior dimensão (Universidades e respetivos Pólos) e pelo aumento do número de unidades orgânicas (Quadro 38). O primeiro facto tem especial visibilidade no encerramento compulsivo da Universidade Internacional, da Universidade Moderna e da Universidade Independente. No mesmo período, outros estabelecimentos não integrados procederam ao seu encerramento voluntário. O aumento das unidades orgânicas associa-se à imposição legal, decorrente do Regime Jurídico, de publicação dos Estatutos das instituições com formalização e enunciação das unidades orgânicas.

Quadro 37: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 2005-2011 – XVII^o e VII^o Governos Constitucionais

Domínio	Diploma	Governos	
		XVII	XVIII
Bases do Sistema Educativo	Lei n.º 49/2005 , de 30/08 Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior	✓	
Funcionamento do Sistema Educativo	Despacho n.º 484/2006 , de 09/01 Avaliação da qualidade	✓	
	Lei n.º 38/2007 , de 16/08 Regime o regime jurídico da avaliação do ensino superior	✓	
	Regulamento n.º 504/2009 , de 18/12 Aprova o regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos		✓
	Decreto-Lei n.º 369/2007 , de 05/11 Cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e aprova os respectivos estatutos	✓	
	Decreto-Lei n.º 74/2006 , de 24/03 Aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior, altera a Lei n.º 37/2003, de 22/08, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior	✓	
	Decreto-Lei n.º 107/2008 , de 25/06 Altera os Decretos-Leis n.os 74/2006, de 24/03, 316/76, de 29/04, 42/2005, de 22/02, e 67/2005, de 15/03, promovendo o aprofundamento do Processo de Bolonha no ensino superior	✓	
	Lei n.º 62/2007 , de 10/09 (*) Regime jurídico das instituições de ensino superior	✓	
	Decreto-Lei n.º 64/2006 , de 21/03 Regulamenta as provas especialmente adequadas destinadas a avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior dos maiores de 23 anos	✓	
Criação de IES (expansão / diversificação)	Decreto-Lei n.º 88/2006 , de 23/05 Regula os cursos de especialização tecnológica, formações pós-secundárias não superiores que visam conferir qualificação profissional do nível 4	✓	
Ensino Superior Politécnico	---		
Ensino Superior Particular e Cooperativo	---		
Carreiras no Ensino Superior	Decreto-Lei n.º 205/2009 , de 31/08 Procede à alteração do Estatuto da Carreira Docente Universitária	✓	
	Decreto-Lei n.º 207/2009 , de 31/08 Procede à alteração do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico	✓	

Notas: □ Diplomas com influência direta na diversidade do sistema.

(*) São revogados diversos diplomas-legais, nomeadamente: Lei n.º 108/88, de 24/09 (autonomia das universidades); Lei n.º 54/90, de 05/09 (estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico), alterada pela Lei n.º 20/92, de 14/08, e pela Lei n.º 71/93, de 26/11; Lei n.º 1/2003, de 06/01 (Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior), alterada pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24/03; artigo 17.º da Lei n.º 37/2003, de 22/08 (estabelece as bases do financiamento do ensino superior), alterada pela Lei n.º 49/2005, de 30/08; Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22/01, alterado, por ratificação, pela Lei n.º 37/94, de 11/11, pelo Decreto-Lei n.º 94/99, de 23/03, e pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24/03; Decreto-Lei n.º 24/94, de 27/01 (regula o processo de instalação dos estabelecimentos de ensino superior politécnico), rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 38/94, de 31 de Março; Decreto-Lei n.º 252/97, de 26/11 (adopta medidas de desenvolvimento e aprofundamento da lei da autonomia das universidades no plano da gestão de pessoal, orçamental e patrimonial).

Quadro 38: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XVIIº e XVIIIº Governos Constitucionais (2005-2011), por Governo e bloco governativo

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades							Redução de entidades							Balanço										
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	E-UIO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
XVIIº	0	0	30	0	30	19	1	2	0	1	33	0	34	29	1	2	0	-1	-3	0	-4	31	19	199	9
XVIIIº	0	1	2	0	3	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	2	31	20	200	9
Bloco	0	1	32	0	33	20	1	2	0	1	34	0	35	30	1	2	0	0	-2	0	-2	31	20	200	9
	Instituições Militares e Policiais																								
XVIIº	0	0	3	1	4	0	4	0	0	0	0	3	3	0	3	0	0	0	3	-2	1	4	0	3	3
XVIIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	3	3
Bloco	0	0	3	1	4	0	4	0	0	0	0	3	3	0	3	0	0	0	3	-2	1	4	0	3	3
	Instituições Concorreatórias																								
XVIIº	0	0	7	0	7	0	2	1	0	2	2	2	6	0	2	0	0	-2	5	-2	1	2	3	23	0
XVIIIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	23	0
Bloco	0	0	7	0	7	0	2	1	0	2	2	2	6	0	2	0	0	-2	5	-2	1	2	3	23	0
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
XVIIº	1	1	17	4	23	2	2	1	4	11	1	9	25	2	2	16	-3	-10	16	-5	-2	10	13	22	76
XVIIIº	0	0	12	0	12	0	0	0	0	1	0	1	2	0	0	1	0	-1	12	-1	10	10	12	34	75
Bloco	1	1	29	4	35	2	2	1	4	12	1	10	27	2	2	17	-3	-11	28	-6	8	10	12	34	75
	Todas as Instituições																								
XVIIº	1	1	57	5	64	21	9	4	4	14	36	14	68	31	8	18	-3	-13	21	-9	-4	47	35	247	88
XVIIIº	0	1	14	0	15	1	0	0	0	1	1	1	3	1	0	1	0	0	13	-1	12	47	35	260	87
Bloco	1	2	71	5	79	22	9	4	4	15	37	15	71	32	8	19	-3	-13	34	-10	8	47	35	260	87

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; E-UI – Extinção de Unidade Orgânica; E-ENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.1.11. 2011-2015 – XIXº-XXº Governos Constitucionais

Governos de coligação (PSD + CDS-PP)

PM: Pedro Passos Coelho

As eleições legislativas realizadas em 2011 foram vencidas pelo PSD, embora sem maioria absoluta. Este partido formou uma coligação de Governo com o terceiro partido mais votado (CDS), o que permitiu formar um Governo suportado por maioria absoluta parlamentar. Com o término da legislatura realizaram-se novas eleições legislativas. Aqueles dois partidos concorreram em coligação, que venceu, embora sem maioria absoluta e sem maioria parlamentar. A Coligação foi convidada a formar Governo mas este durou apenas 26 dias, até à votação do Orçamento de Estado, que foi reprovado, e à aprovação de uma Moção de Censura ao Governo. Os dois Governos foram liderados pelo social-democrata Pedro Passos Coelho.

A. Elementos de contexto político e social

O XIXº Governo toma Posse na sequência temporal de um pedido de ajuda económica externa, lançado pelo anterior Governo socialista. O auxílio económico, assegurado por três entidades (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Central Europeu), teve como contrapartida a imposição de reformas estruturais do sector público, entre outras exigências mais vastas, devidamente verificadas e acompanhadas por representações daquelas entidades.

B. Análise do Programa de Governo

Uma característica de organização ministerial do XIXº e do XXº Governos é o retorno do Ensino Superior, enquanto área de governação, à tutela do Ministério da Educação. Também a “Ciência” passou para a mesma tutela ministerial.

O programa do XIXº Governo, que tomou Posse já depois do pedido de ajuda económica externa, faz uma crítica ao modelo de governação dos Governos socialistas precedentes. São apontados erros de governação que alegadamente conduziram a um crescimento insustentável e sobreendividamento do Estado, perda de competitividade económica, perda de confiança dos mercados e degradação da imagem institucional (PG-XIXºGC).

Os dois Governos são apresentados como duas etapas do mesmo projecto de intervenção política e económica, embora o XXº Governo não tenha chegado a produzir qualquer ação. O Programa deste curto Governo exalta os avanços feitos pelo XIXº Governo em matéria de implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira, e insiste na ideia de que o “equilíbrio das contas públicas não é um fim último, mas sim condição da soberania sem a qual nenhum governo tem a necessária autonomia para definir as suas políticas” (PG-XXºGC, p.3).

Princípios gerais

Em termos do **enquadramento ideológico**, o Programa do XIXº Governo Constitucional parte da crítica à dimensão das estruturas do Estado e ao seu papel de intervenção direta na sociedade, descrita como “cultura de paternalismos e dependências”, para apresentar uma nova abordagem baseada numa “cultura de responsabilidade e de abertura” (PG-XIXºGC, p.9). Dois aspetos caracterizam a postura, ideologicamente condicionada em matéria de intervenção do Estado. Por um lado, uma reforma da Administração Pública e das funções do Estado. Nesta matéria estabelece três objetivos estratégicos: reduzir o peso do Estado; desenvolver um Estado ágil e inovador; e promover um Estado que dignifique os seus agentes, invista na sua capacitação e motivação, com avaliação do desempenho por referência a objetivos claros e concretos (PG-XIXºGC). Para tal propõe-se “procurar novos modelos mais eficientes de funcionamento”, “reduzir a sua estrutura organizativa e de custos” e promover “uma maior eficiência operacional e uma maior eficácia governativa” (PG-XIXºGC, p.13). Esta reforma implica, não apenas extinguir, fundir

ou reduzir estruturas como, também, questionar tarefas e funções, de modo a redimensionar a estrutura do Estado (PG-XIX^oGC). Há um movimento de retirada do Estado da administração direta para uma posição reguladora, corrigindo ou suprimindo as deficiências ou imperfeições do mercado (PG-XIX^oGC). Esse carácter regulatório é reiterado no Programa do XX^o Governo. Mesmo em relação ao Estado-Social, o Programa do XX^o Governo preconiza a adoção de “políticas de contratualização com os setores da economia social ou com a iniciativa privada” (PG-XX^oGC, p.26), “cabendo à Administração Pública assegurar o seu papel imprescindível de cofinanciador, de supervisor e de regulador” (PG-XX^oGC, p.27).

A marca ideológica no Programa do XX^o Governo é evidente nos aspetos relacionados com a educação em geral, através da promoção da liberdade de projetos educativos e manter a contratualização com o particular e cooperativo. Outro aspecto é o condicionamento de matérias sociais, como o emprego, ao domínio económico. Na condição de crise económica, “a retoma do crescimento económico é fundamental para a criação sustentada do emprego” (PG-XIX^oGC, p.31). É considerado que “O bem-estar das pessoas e a competitividade das empresas e da economia portuguesa no actual contexto de globalização exige, acima de tudo, uma legislação laboral que fomente a economia e a criação de emprego” (PG-XIX^oGC, p.31).

O Programa do XIX^o Governo estabelece um **balizamento da ação governativa**. A limitação do âmbito e da ação política voltam a ser declarados com o Programa do XIX^o Governo. A crítica aos Governos socialistas é o ponto de partida para um conjunto de iniciativas de reforma do Estado e para medidas prioritárias no domínio económico. É assumido que, no limiar de vários anos, o ajustamento da economia portuguesa terá uma grande exigência, pelo que a correção dos desequilíbrios financeiros é a prioridade máxima do Governo para o objetivo primordial de “regresso do País ao financiamento em condições normais de mercado” (PG-XIX^oGC, p.21). Apesar de ser declarada alguma melhoria das contas públicas, a estabilidade financeira do Estado continua a ter a primazia no pensamento político governativo no Programa do XX^o Governo. A sujeição ao interesse coletivo nacional está presente no condicionamento da atividade política às exigências de normalização financeira do Estado e quando se declara, acerca dos objetivos prioritários do Governo, que o “objectivo central é o de tornar Portugal um país de empresas de elevado potencial de crescimento e de internacionalização” (PG-XIX^oGC, p.37). O interesse coletivo nacional é reiterado no Programa do XX^o Governo ao afirmar as prioridades de política externa, nomeadamente no âmbito da inserção na União Europeia, “o laço transatlântico e a relação com os países de expressão portuguesa” (PG-XX^oGC, p.125).

Sobre os **interesses nacionais** é expressa, acima de tudo, a preocupação de “credibilizar interna e externamente as instituições públicas, colocando-as ao serviço da cidadania, da solidariedade e do dinamismo económico” (PG-XIX^oGC, p.10) e com “um quadro regulatório confiável e acolhedor para o investimento e a criação de emprego” (PG-XX^oGC, p.125). Essa credibilização passa pela reforma das instituições e das políticas. É o que pretende o Programa do XIX^o Governo ao propor a reforma da Administração Pública (PG-XIX^oGC). Como refere o Programa do XX^o Governo: “Acreditamos convictamente que são as empresas e os agentes

económicos que criam riqueza” (PG-XX^oGC, p.43). Por isso, aquele Programa de Governo reitera a intenção de “Promover a eficiência do Estado e a qualificação dos serviços públicos, mais próximos dos cidadãos e mais amigos das empresas” (PG-XX^oGC, p.4). No mesmo Programa, ao referir-se o programa específico de desenvolvimento social, é afirmado que o compromisso é “desenvolver uma nova geração de políticas públicas, mais focadas na capacitação e autonomia das pessoas e famílias, mais integradas e coerentes, com maior envolvimento da comunidade, sustentáveis e com maior equidade, promovendo uma maior coesão social” (PG-XX^oGC, p.27).

A melhoria da qualidade de vida é um aspecto que surge no Programa do XX^o Governo de forma declarada, inclusivamente em termos de “promoção da mobilidade social” e “combate às desigualdades sociais” (PG-XX^oGC, p.4). Porém, esta melhoria da qualidade de vida é condicionada ao investimento prévio na melhoria das condições da economia e “no aumento dos rendimentos das pessoas e do seu poder de compra” (PG-XX^oGC, p.4).

Política social e económica

O papel do Estado e das instituições é assumido por estes dois Governos através de uma postura de reforma do Estado e de contenção financeira. Quanto à responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica, é assumido como desígnio do Governo, “um compromisso com (...) a iniciativa e com a criatividade” (PG-XIX^oGC, p.9). É afirmado que “A inovação, o fomento do empreendedorismo e uma maior internacionalização da economia nacional são objectivos prioritários do Governo” (PG-XIX^oGC, p.37). Os dois Programas convergem no comprometimento com orientações estratégicas em matéria económica. Um detalhe importante do pensamento político destes Governos é expresso no Programa do XX^o Governo quando afirma, a propósito da afirmação de Portugal no mundo, que “o futuro dos Estados depende, cada vez mais, da sua capacidade para desempenhar um papel ativo na construção dos novos modelos de governança internacional, seja no plano económico, seja no plano político” (PG-XIX^oGC, p.125). É um modelo que aposta na competitividade como meio para criar emprego, “um modelo em que a parcela de investimento público será seletiva e focada”, com “investimentos seletivos e produtivos em áreas estratégicas” (PG-XX^oGC, p.42). A promoção da participação coletiva está inerente à intenção de reduzir a dimensão da estrutura e o âmbito de intervenção direta do Estado e de “fomento do empreendedorismo” (PG-XIX^oGC, p.37).

No plano do **desenvolvimento económico e social**, o utilitarismo das políticas sociais e económicas é expressado de várias formas, mas centra-se na credibilização económica e robustecimento financeiro do país. O ajustamento das finanças públicas é apontado como utilitário “para a promoção de um crescimento económico sustentado, a criação de emprego e a promoção da solidariedade” (PG-XIX^oGC, p.21). O Programa do XX^o Governo refere-se à consolidação de uma “economia assente no empreendedorismo e na inovação” (PG-XX^oGC, p.49). A relação entre educação e desenvolvimento económico e social é estabelecida em termos da relação entre educação/formação e emprego. São apontados aspectos como a revisão dos conteúdos das ofertas formativas às necessidades do mercado de trabalho, a requalificação profissional, a

formação profissional que tenha em conta “as oportunidades de emprego em áreas de elevado potencial”, e o envolvimento das entidades locais e “Planos Estratégicos Setoriais de Qualificação Profissional com a participação dos parceiros sociais” (PG-XX^oGC, p.74). Em termos da relação entre a formação profissional e a capacidade produtiva, há uma afirmação do interesse para o serviço do Estado, pois “o investimento na qualificação e no reforço de competências dos trabalhadores é determinante para o aumento da eficiência e produtividade da Administração Pública” (PG-XX^oGC, p.83), bem como o ajustamento da qualificação profissional aos “setores industriais, no quadro da estratégia de fomento industrial” (PG-XX^oGC, p.74).

Política educativa e Ensino Superior

As três **funções do Ensino Superior** são abordadas no Programa do XIX^o Governo ao referir como “O Ensino Superior é essencial para o desenvolvimento do país, quer através da qualidade dos diplomados, quer da investigação feita nas instituições, quer de mecanismos de transferência directa do saber com vista à criação de riqueza cultural e económica” (PG-XIX^oGC, p.119). No Programa do XX^o Governo é afirmada a relevância do Ensino Superior na sociedade do conhecimento num mundo cada vez mais globalizado e competitivo, em áreas como a formação especializada, a investigação científica e a criação cultural. Outro aspecto salientado nesse Programa é uma exigência imposta ao próprio Estado, referindo a sua “obrigação de assegurar a valorização profissional e a qualidade formativa dos seus docentes e demais profissionais da educação” (PG-XX^oGC, p.16).

Os aspectos da inovação e da relação com as empresas são particularmente evidenciados nestes Programas. Ao assumir o objectivo de “tornar Portugal um país de empresas de elevado potencial de crescimento e de internacionalização” (PG-XIX^oGC, p.37), o Governo propõe-se realizar um conjunto de medidas de aproximação e incentivo à colaboração entre as “universidades” e a comunidade empresarial, bem como medidas de estímulo à “produção de propriedade intelectual em áreas relevantes de mercado” (PG-XIX^oGC, p.38). Neste campo, é afirmada a convicção de que “o desenvolvimento sócio-económico está criticamente dependente da inovação tecnológica” (PG-XIX^oGC, p.122) e, neste sentido, é fundamental “reforçar o investimento em áreas críticas para o desenvolvimento social e económico de Portugal” (PG-XIX^oGC, p.124). No Programa do XX^o Governo há uma repetida aposta na promoção da ligação entre as instituições académicas e o tecido empresarial agente de produção económica. Em particular, verifica-se a insistência no desenvolvimento das capacidades de investigação e desenvolvimento mais inovação (I&D+i), quer como fator de redução das assimetrias regionais nesse domínio, quer porque a exigência da sua “competitividade internacional é essencial para a melhoria da qualidade do sistema universitário” (PG-XX^oGC, p.21). É indicado que o Governo deverá “Estimular o emprego de investigadores no tecido empresarial e o aumento da atividade e despesa em I&D empresarial, mantendo os incentivos fiscais para recrutamento de doutorados pelas empresas e aumento de I&D empresarial”; e “Incentivar as empresas na procura de

soluções tecnológicas avançadas, por consulta às instituições de ensino superior e às unidades de investigação nacionais” (PG-XX^oGC, p.51).

Em termos da **organização e evolução do sistema de Ensino Superior**, aspetos como a expansão da oferta ou o acesso não têm expressão no Programa do XIX^o Governo. O Programa do XX^o Governo é mais claro quanto à intenção de expansão do sistema, afirmando a intenção de aumentar a “participação no ensino superior” tendo em vista as metas para 2020 de participação de 50% dos jovens e de 40% de diplomados na faixa 30-34 anos (PG-XX^oGC, p.20-19). A aposta na formação profissional e no ensino vocacional a vários níveis é manifestada desde o nível de ensino secundário (PG-XX^oGC). Também é declarada a intenção de “desenvolver Cursos de Especialização Tecnológica (CET), qualificação de nível V, com base numa ligação com empresas e à atividade económica, privilegiando a empregabilidade e a formação de recursos técnicos qualificados (PG-XX^oGC). Na sequência de iniciativa legislativa do XIX^o Governo, reitera-se a vontade de “Reforçar a qualificação e a requalificação de ativos, especialmente através de cursos de TeSP (Técnico Superior Profissional), licenciaturas e mestrados profissionalizantes” (PG-XX^oGC, p.19). Ao mesmo tempo, é preconizado que haja um alargamento da oferta do ensino vocacional “a todas as regiões do País, especialmente nos locais em que estes cursos podem desempenhar um papel muito relevante na estratégia do sucesso educativo e no combate ao abandono escolar” (PG-XX^oGC, pp.17-18). Outro aspeto que marca, de modo muito enfático, o Programa do XX^o Governo a sua posição em matéria de políticas educativa geral relacionada com a titularidade e a liberdade do ensino, ao afirmar que “Os princípios de autonomia das escolas e de descentralização do sistema educativo continuarão a ser instrumentos estruturantes das políticas públicas de educação” (PG-XX^oGC, p.13).

A diversidade do sistema merece algumas referências diretas. Desde logo, é marcada pela declaração em que se refere que um objetivo estratégico para o Ensino Superior é a manutenção do carácter binário do Ensino Superior (PG-XIX^oGC). Esta proposta completa-se com a intenção declarada de “investimento do ensino politécnico nos cursos de especialização tecnológica e outras formações de curta duração” (PG-XIX^oGC, p.121). Há um posicionamento do Governo em relação às prioridades de intervenção sobre o sistema. A expansão está conseguida, é tempo de investir na “dimensão qualitativa”, na “melhor adequação da oferta formativa quer quanto à diversidade da procura como às necessidades do país em quadros qualificados” e na “racionalização da rede de instituições e sua internacionalização” (PG-XIX^oGC, p.120). Neste quadro de prioridades, o Governo apresenta propostas de “estudo de possíveis medidas conducentes à reorganização da rede pública de instituições de Ensino Superior, com eventual especialização das instituições em termos de oferta de cursos e de investigação” (PG-XIX^oGC, p.121). No programa do XX^o Governo é reiterada a intenção de “reestruturar a rede de estabelecimentos, promovendo maior coordenação entre instituições com missões similares, uma oferta mais racional e de maior qualidade” (PG-XX^oGC, p.20).

A valorização da formação profissional e do ensino vocacional tem influência na oferta e na sua tipologia através de três propostas: a regionalização da oferta de formação, com a criação

com carácter regional de “programas articulados de formação profissional para adultos e de preparação para acesso a programas politécnicos de ciclos curtos de Técnico Superior profissional (TeSP)” (PG-XX^oGC, p.19); a integração da formação com a via politécnica superior, assegurando a sua integração na rede de ofertas de nível concelhio ou regional, através de coordenação descentralizada a nível intermunicipal e em estreita colaboração com os institutos politécnicos; e “a reversibilidade das opções por trajetos profissionalizantes e a permeabilidade entre percursos, permitindo o prosseguimento de estudos nas diversas ofertas, qualquer que seja a opção escolhida pelos alunos” (PG-XX^oGC, p.18).

Os grandes objetivos estratégicos do XIX^o Governo, em matéria de Ensino Superior, são três. Para além do objetivo de manutenção do sistema binário, são colocados dois outros objetivos, ambos centrados em aspectos de condições legais e organizacionais: “a existência de um enquadramento legislativo/regulatório claro, consistente, transparente, para o Ensino Superior em Portugal”, e “o reforço das políticas de regulação das instituições e cursos pela qualidade, nomeadamente através de acreditação e avaliação independentes” (PG-XIX^oGC, p.120). O elenco de medidas propostas é variado e inclui: medidas ao nível da verificação da legislação estruturante do sistema mas, também, a revisão de alguma legislação tendo em vista a simplificação de processos; medidas de responsabilização das instituições, com a contrapartida da prestação de contas, e a obtenção de informação sobre empregabilidade, tudo isto num ambiente de regulação, através da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) (PG-XIX^oGC).

A intervenção normativa do Estado é preconizada como cabendo às políticas públicas definir, com clareza, o enquadramento normativo, financeiro e orçamental, em que essas estratégias se devem desenvolver” (PG-XX^oGC). Ainda no campo da revisão das condições legais e organizacionais, é preconizada a reestruturação da rede de estabelecimentos, para proporcionar “uma oferta mais racional e de maior qualidade”, e a revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, tendo em vista garantir “uma autonomia institucional adequada à melhoria do serviço público” (PG-XX^oGC, p.20). O nível de desenvolvimento do sistema e as prioridades de atenção às implicações económicas da educação podem estar na base do discurso do Programa do XIX^o Governo em torno de matérias como a criação de estruturas de apoio ao empreendedorismo, à incubação de empresas e ao apoio ao emprego dos diplomados. Os aspetos relacionados com a estrutura e composição do sistema parecem estar condicionados à atuação de uma entidade independente, ao afirmar-se a continuação da regulação do Ensino Superior através da Agência de Avaliação e Acreditação (PG-XIX^oGC). No plano das condições de organização interna das instituições e dos cursos, as propostas são muito escassas e ocorrem, sobretudo, em ligação com outros aspetos funcionais do sistema. Por exemplo, no Programa do XX^o Governo é mencionada a importância da relação entre o sucesso académico e apoio social, incluindo mecanismos locais de resposta imediata a situações especiais. Outro exemplo, no mesmo Programa, é a “convergência virtuosa com grande potencial de sinergias entre os dois sistemas” (sistema de ensino superior e o sistema de I&D”, a qual permite “a adoção dos

patamares de exigência da I&D internacionalmente competitiva {que} é essencial para a melhoria de qualidade do sistema universitário” (PG-XX^oGC, pp.20-21).

Face ao quadro de austeridade que o Governo impõe ao Estado, é proposta uma revisão do modelo de financiamento à luz da avaliação do desempenho, procurando dar “maior estabilidade e previsibilidade” e, por outro, garantir a qualidade dos mecanismos de Ação Social e de apoio aos estudantes mais carenciados” (PG-XIX^oGC, p.121). A proposta do Governo em matéria de financiamento público tem implicações sobre a diversidade, na medida em que se propõe investir “em áreas críticas para o desenvolvimento social e económico de Portugal, nomeadamente nas ciências da vida e da saúde, com enormes repercussões financeiras na saúde pública, na agricultura, no ambiente e na biodiversidade” (PG-XIX^oGC, p.124). O Programa do XX^o Governo também faz propostas em matéria de financiamento: “Assegurar um financiamento estável e previsível, através de um modelo plurianual que inclua estímulos à reorganização da rede, à exploração das vantagens competitivas das instituições e à melhoria contínua”; encarar o Ensino Superior como um sector exportador de serviço, através da atração de estudantes de outros países, logo, com importante potencial de produção económica; e “Reforçar a autonomia das instituições de ensino superior na utilização das receitas obtidas” (PG-XX^oGC, p.20).

Quanto ao **valor social e económico** da educação, embora haja uma declaração do interesse na promoção do nível educativo da sociedade, no Programa do XIX^a Governo, para “dotar os Portugueses de competências e aptidões sólidas” e de “qualidades intelectuais e humanas”, há um objectivo claramente utilitário em termos sociais e económicos da educação/formação. Todas aquelas competências e qualidades são orientadas no sentido de permitirem “com confiança participar, quer a título individual, quer como comunidade, nos grandes processos históricos de globalização económica, cultural e científica” (PG-XIX^oGC, p. 9). Do mesmo modo, a propósito da “ciência”, todo o investimento na investigação, desenvolvimento e inovação é colocado como uma prioridade do Governo (PG-XIX^oGC). No discurso do Programa do XIX^o Governo sobre a internacionalização do Ensino Superior, um elemento importante é a vantagem ou contributo para o aumento da competitividade e reforço económico do país.

No Programa do XX^o Governo a promoção da formação contínua dos profissionais é brevemente mencionada e restrita de forma evidente à formação contínua de professores de outros graus de ensino e à formação pós-graduada de dirigentes escolares mediante protocolo com Instituições de Ensino Superior. A internacionalização do Ensino Superior e a mobilidade no espaço europeu são apostas estratégicas no Programa do XIX^o Governo. A mobilidade de estudantes e docentes é uma das medidas previstas neste Programa. É preconizada a “integração do sistema científico nacional no espaço europeu de investigação”, com participação das próprias empresas e centros de investigação (PG-XIX^oGC, p.124). No Programa do XX^o Governo, a internacionalização é apresentada numa perspetiva utilitária de vantagem económica: porque permite “Reforçar a atratividade internacional do Ensino Superior português, encarando-o como um setor exportador, capaz de atrair estudantes de todo o mundo, afirmar a posição de Portugal e gerar atividade económica com grande relevância” (PG-XX^oGC, p.20); porque é visto como um

estímulo para o sector I&D+i, para “programas de cooperação com países terceiros, designadamente da CPLP” (PG-XX^oGC, p. 21); e porque permite “Estimular uma maior competitividade internacional do sistema de C&T, criando condições para a captação e desenvolvimento de talentos que deem a Portugal uma vantagem competitiva (PG-XX^oGC, p.21).

É de notar que a atenção aos aspectos de carreiras e estatutos profissionais tem apenas um breve menção no Programa do XX^o Governo quando se afirma a importância de “Valorizar o trabalho científico e tecnológico ao serviço da inovação empresarial e dignificá-lo, tanto na avaliação docente como na avaliação de instituições de ensino superior e de centros de investigação” (PG-XX^oGC, p.20).

A síntese dos parâmetros identificados consta do Quadro 39.

Quadro 39: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XIX^o e XX^o Governos Constitucionais*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		G.C. XIX	G.C. XX
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário		
				1.2	Orientação ideológica	✓	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política	✓	✓
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓	✓
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade		
				3.2	Melhoria da qualidade de vida		✓
				3.3	Credibilidade das instituições	✓	✓
				3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais	✓	✓
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓	✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos coletivos		✓
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	✓	✓
		2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional		✓
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	✓	✓
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓	✓
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓	
				1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	✓	✓
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta		✓
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓	✓
				2.3	Condições de acesso		✓
				2.4	Financiamento	✓	✓
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	✓	✓
				2.6	Condições legais / organizacionais	✓	✓
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)		✓
				2.8	Mobilidade / internacionalização	✓	
				2.9	Carreiras e estatuto profissional		
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática		✓
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓	✓
				3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais		✓
				3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação	✓	✓

C. Produção legislativa

O XIX^o Governo produziu alguns diplomas legais que, de modo direto ou indireto, têm influência sobre a diversidade do sistema de Ensino Superior. A curta duração do XX^o Governo (26 dias) inviabilizou a produção de nova legislação no quadro temático desta tese.

O Decreto-Lei n^o 115/2013, de 07/08, procedeu a um conjunto de alterações dos diplomas legais anteriores, que dispunham sobre o regime jurídico dos graus e diplomas do Ensino Superior (Decreto-Lei n^o 74/2006, de 24/03, alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25/06, e pelo Decreto-Lei n.º 230/2009, de 14/09). Este diploma legal salienta, no seu preâmbulo, que um dos aspectos enfatizados no Decreto-Lei n.º 74/2006 era a diferenciação de objetivos e vocações entre os subsistemas universitário e politécnico, mas que tal diferenciação estava ausente na parte relativa aos requisitos de corpo docente a satisfazer pelas Instituições de Ensino Superior para os dois primeiros ciclos de estudos. O mesmo diploma é criticado como fixando requisitos de forma muito aberta, nomeadamente quando se referiam a «especialistas de reconhecida experiência e competência profissional», remetendo a verificação da sua satisfação para o processo de acreditação, na época ainda inexistente. Por isso, o Decreto-Lei n^o 115/2013, de 07/08, partindo da distinção entre os subsistemas, a legislação e as práticas, procura clarificar os requisitos da composição do corpo docente das Instituições de Ensino Superior, universitárias e politécnicas, para cada um dos ciclos de estudos conferentes de grau académico. O diploma também procura regulamentar de modo mais preciso as normas de creditação para os estudantes, tanto no plano dos procedimentos como no plano dos limites quantitativos. No preâmbulo do diploma é mencionado que todas as medidas “pretendem contribuir para a qualidade dos graus atribuídos pelas instituições de ensino superior em Portugal e para o seu crescente prestígio e credibilidade”.

A condição binária do sistema é um aspecto subjacente a todo o discurso e articulado daquele diploma legal. Ela fica perfeitamente clara nas disposições em que se estabelecem condições e exigências distintas, nomeadamente em termos do corpo docente, para a capacidade de realização de ciclos de estudos e atribuição de graus académicos consoante o subsistema.

Outra iniciativa legislativa do XIX^o Governo, com implicações diretas sobre a diversidade do sistema de Ensino Superior, é o Decreto-Lei n^o 43/2014, de 18/03. Este diploma legal estabelece, no seu preâmbulo, que parte do “objectivo central da política de ensino superior [previsto no Programa do XIX^o Governo] a melhor adequação da oferta educativa tanto à diversidade da procura como às necessidades do país em quadros qualificados”. É lembrado que “o referido Programa aponta também para o investimento do ensino politécnico nas formações de curta duração”, e que a “Lei de Bases do Sistema Educativo prevê que os estabelecimentos de ensino superior possam realizar ciclos de estudos não conferentes de grau académico, cuja conclusão com aproveitamento conduz à atribuição de um diploma”. É, pois, com base naquele conjunto de orientações estratégicas que surge este diploma legal que procede à criação de um novo tipo de formação Superior curta e não conferente de grau, os cursos técnicos superiores profissionais. São definidos como “ciclos de estudos (...) ministrados no âmbito do ensino superior

politécnico [incluindo unidades orgânicas integradas em Instituições de Ensino Superior Universitário] e têm uma componente de formação geral e científica, uma componente de formação técnica e uma componente de formação em contexto de trabalho, que se concretiza através de um estágio”. Esta iniciativa altera a oferta formativa das instituições, dado que substitui os Cursos de Especialização Tecnológica (CET), cursos pós-secundários não conferentes de grau, por outros cursos assumidos como uma nova forma de Ensino Superior, mas beneficiando da capacidade instalada de formação dos CET. Por sua vez, estes CET ficam “no âmbito das instituições de ensino e de formação profissional não superiores, respondendo a necessidades do mercado de trabalho distintas daquelas a que se visa prover através dos cursos técnicos superiores profissionais” [CTeSP] (Preâmbulo do Dec.-Lei nº 43/2014, de 18/03).

Decorrente do Dec.-Lei nº 43/2014, de 18/03, haverá uma reorganização, simultânea, dos sistemas de Ensino Superior e de formação profissional. Esta situação está prevista pela organização de “redes regionais públicas de ensino profissional”, articulando os centros de formação profissional com os respectivos cursos de dupla certificação de nível de qualificação 4 e cursos de especialização tecnológica, com as Instituições de Ensino Superior Politécnico, onde os novos cursos superiores profissionais se organizam (Art.º 28º, Dec.-Lei nº 43/2014, de 18/03). Esta articulação pode incluir a partilha de recursos humanos e materiais na concretização do ensino dos cursos técnicos superiores profissionais. O carácter regional e de ligação ao tecido empresarial, através da “componente de formação em contexto de trabalho, e da interação obrigatória com as empresas e associações empresariais da região”, são aspetos determinantes na criação dos CTeSP. O diploma declara a pretensão de “alargar e diversificar o espectro da oferta de ensino superior em Portugal e, por essa via, aumentar o número de cidadãos com qualificações superiores, contribuindo, desta forma, para um aumento da competitividade nacional”, ao mesmo tempo que cria uma linha de continuidade entre o ensino secundário profissional e o Ensino Superior Politécnico (Preâmbulo do Dec.-Lei nº 43/2014, de 18/03).

A produção legislativa descrita consta do Quadro 40.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

No mandato do XIXº Governo regista-se a primeira fusão de duas Instituições de Ensino Superior Públicas clássicas, as Universidades de Lisboa e Técnica de Lisboa. Ao mesmo tempo, continua o processo de reajustamento interno das instituições públicas quanto à sua constituição em termos de unidades orgânicas. Apesar de ao longo dos anos sempre terem ocorrido alterações no nome de instituições, esse era um fenómeno característico das Instituições Privadas, salvo ajustes decorrentes da alteração da natureza universitária ou politécnica das instituições. Neste período governativo, esse processo estendeu-se às Instituições Públicas, nomeadamente com adoção de denominação em língua inglesa. Quanto às Instituições Privadas, destaca-se a alteração da natureza universitária para Escola Politécnica em 5 instituições (Quadro 41).

Quadro 40: Seleção de produção legislativa sobre Ensino Superior, no período 2011-2015 – XIXº e XXº Governos Constitucionais

Domínio	Diploma	Governo	
		XIX	XX
Bases do Sistema Educativo	---		
Funcionamento do Sistema Educativo	Decreto-Lei nº 115/2013 , de 07/08 Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei nº 74/2006 , que aprova o regime jurídico dos graus académicos e diplomas do ensino superior.	✓	
Acesso ao Ensino Superior	---		
Criação de IES (exp. / diversif.)	---		
Ensino Superior Politécnico	Decreto-Lei nº 43/2014 , de 18/03 Cria os cursos técnicos superiores profissionais, como formação superior de curta duração não conferente de grau.	✓	
	Decreto-Lei nº 113/2014 , de 16/07 Regula os concursos especiais para acesso e ingresso no ensino superior e procede à primeira alteração ao Dec.-Lei nº 64/2006, de 21/03	✓	
Ensino Superior Particular e Coop.	---		
Carreiras no Ensino Superior	---		

Quadro 41: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XIXº e XXº Governos Constitucionais (2011-2015), por Governo e bloco governativo

Governos Constitucionais	Variação de entidades do sistema																				Número absoluto de entidades em cada período				
	Criação de entidades								Redução de entidades								Balanço								
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	EUO	EENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI
	Instituições Públicas																								
XIXº	0	2	17	0	19	9	0	2	1	1	8	0	10	8	0	3	-1	1	9	0	9	30	21	209	9
XXº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	21	209	9
Bloco	0	2	17	0	19	9	0	2	1	1	8	0	10	8	0	3	-1	1	9	0	9	30	21	209	9
	Instituições Militares e Policiais																								
XIXº	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	3	3	1	0	2	0	0	0	-2	-2	4	0	3	1
XXº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	3	1
Bloco	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	3	3	1	0	2	0	0	0	-2	-2	4	0	3	1
	Instituições Concordatárias																								
XIXº	0	0	2	0	2	2	0	1	0	0	3	0	3	2	0	0	0	0	-1	0	-1	2	3	22	0
XXº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	22	0
Bloco	0	0	2	0	2	2	0	1	0	0	3	0	3	2	0	0	0	0	-1	0	-1	2	3	22	0
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																								
XIXº	3	2	26	10	41	11	0	2	1	7	0	17	25	13	1	10	2	-5	26	-7	16	12	7	60	68
XXº	0	0	7	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	7	12	7	67	68
Bloco	3	2	33	10	48	11	0	2	1	7	0	17	25	13	1	10	2	-5	33	-7	23	12	7	67	68
	Todas as Instituições																								
XIXº	3	4	45	11	63	23	0	5	2	8	11	20	41	24	1	15	1	-4	34	-9	22	48	31	294	78
XXº	0	0	7	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	7	48	31	301	78
Bloco	3	4	52	11	70	23	0	5	2	8	11	20	41	24	1	15	1	-4	41	-9	29	48	31	301	78

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; EENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.1.12. 2015-Em curso – XXIº Governo Constitucional

Após a rejeição do Orçamento de Estado apresentado pelo Governo saído das eleições legislativas de 2015 (vencidas por uma coligação eleitoral de dois partidos) e aprovação de Moção de Censura ao Governo, foi constituído um novo Governo com base no segundo partido mais votado (PS). Este, mediante acordos de incidência parlamentar com os partidos à sua esquerda no espectro político-partidário, apresentou garantias de formação de um Governo de estabilidade.

A. Elementos de contexto político e social

Neste campo, podemos considerar que não há alterações relevantes face aos anteriores Governos, pelo menos em matérias e para o efeito desta Tese.

B. Análise do Programa de Governo

Com o XXIº Governo ocorre nova alteração nas tutelas dos Ministérios e nova separação do Ensino Superior da Educação, ligando-se à Tecnologia e Ciência, conforme o modelo de anteriores Governos socialistas.

Este Governo toma posse num quadro de negociação política e assume o desígnio de reverter um conjunto de medidas de governação que haviam sido adotadas pelos dois Governos anteriores em nome do ajustamento das contas públicas para dar respostas às exigências dos credores internacionais envolvidos no processo de resgate financeiro do Estado português.

Princípios gerais

Em matéria de **enquadramento ideológico**, o Programa do XXIº Governo Constitucional apresenta-se em clara oposição ao modelo preconizado pelos dois Governos anteriores, de transferência da provisão de serviços e do exercício de funções públicas para a responsabilidade de entidades privadas, e que, por isso, o XXIº Governo considera preconceituoso em favor da maior competência e eficácia do sector privado comparativamente ao sector público (PG-XXIºGC). Uma afirmação-chave neste Programa expressa-se no lema de uma das suas áreas de força: “prioridade às pessoas” (PG-XXIºGC, p.91).

Um aspeto essencial para a relação sociedade e economia apresenta-se em declarações como: “O recurso às políticas ativas de emprego deve contribuir para a criação de emprego sustentável e não servir para colmatar necessidades de mão-de-obra. (...) porque as políticas ativas não podem ser convertidas numa forma de subsidiação à precariedade” (PG-XXIºGC, p.19). Ao mesmo tempo parece haver uma reafirmação do papel regulador do Estado para prover os recursos a uma sociedade coesa e para criar condições de estabilidade macroeconómica. É neste

quadro que o **balizamento da ação política** é descrito na sujeição ao interesse coletivo nacional. A defesa de um Estado forte e presente em áreas estratégicas para o interesse nacional tem expressão nos objetivos primordiais de governação. Tal inclui: a reversão da política de austeridade, seguindo “uma nova estratégia de consolidação das contas públicas assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas”; “a defesa do Estado Social e dos serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde”; e o “investimento na Ciência, na Inovação, na Educação, na Formação e na Cultura” (PG-XXI^oGC, p.4).

Em matéria de **interesses nacionais**, o Programa do XXI^o Governo volta a afirmar a responsabilidade de contribuir para a democratização da sociedade, agora não tanto na perspetiva estritamente interna, mas como agente de estabilidade global. Porém, a mudança de políticas internas também é afirmada ao declarar-se a preocupação de “Melhorar a qualidade da democracia”, dado que “Existe, hoje, na sociedade portuguesa, uma quebra de confiança dos cidadãos relativamente à política, às instituições democráticas e aos seus responsáveis” (PG-XXI^oGC, p.41). É estabelecida, assim, uma ligação entre a democraticidade na sociedade, a participação dos cidadãos e a credibilidade das instituições políticas. Este Programa de Governo, embora com um discurso muito centrado na reversão de políticas económicas dos Governos anteriores, considera “essencial investir no reforço da eficácia das entidades de regulação e supervisão nacionais” (PG-XXI^oGC, p.81). A reforma política traduz-se no que este Programa considera ser a necessidade de adoção de “um novo modelo de desenvolvimento (...) assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias” e na “defesa do Estado Social” (PG-XXI^oGC, p.5). A melhoria da qualidade de vida é preconizada através de medidas como o estímulo à criação de emprego sustentável e o combate à precaridade no mercado de trabalho, ligada a uma resposta a necessidades flutuantes do mercado, ao mesmo tempo que defende a proteção e reforço das políticas sociais (PG-XXI^oGC).

Política social e económica

O **papel do Estado e das instituições** é assumido pelo XXI^o Governo, que assume a responsabilidade de mudança na orientação política e ideológica do Estado e nas políticas públicas consequentes. Neste Programa de Governo há uma insistência na recuperação pelo Estado de responsabilidades e funções, expressa na afirmação “O XXI Governo defende, pois, um Estado forte, que não aliene as suas funções e que esteja presente nas áreas estratégicas para o interesse público” (PG-XXI^oGC, p.40) e de uma organização e funcionamento do Estado “focada na missão e nos resultados” (PG-XXI^oGC, p.45). O investimento em estruturas coletivas tem limitada expressão, mas podemos considerar presente nas propostas de apoio à criação de uma rede de incubadoras para suporte ao empreendedorismo (PG-XXI^oGC, p.21) e de arranque de um “programa de reforço de centros tecnológicos enquanto instituições intermediárias entre a produção e a difusão de conhecimento pelas empresas seguindo as melhores práticas internacionais” (PG-XXI^oGC, p.216). A promoção da participação coletiva é um tópico referido de

forma limitada. No entanto, não deixa de estar presente acerca da relação entre os sectores de educação/formação e de Ensino Superior, por um lado, e o sector empresarial e a própria administração pública, por outro. O sector económico é representado pelo tecido empresarial capaz de acolher uma população qualificada e que pode introduzir inovação nos processos e produtos. Há uma insistência na valorização e capacitação do empreendedorismo (PG-XXI^oGC).

No âmbito do **desenvolvimento económico e social**, o utilitarismo das políticas sociais e económicas expressa-se no Programa do XXI^o Governo no desígnio de “mais coesão, menos desigualdades”. Outro aspeto desse utilitarismo social envolve a mobilização dos agentes económicos, dos centros de produção de conhecimento e de “todos os setores que possam contribuir para potenciar sinergias, um melhor aproveitamento de recursos e o aprofundamento de vantagens competitivas” (PG-XXI^oGC, p.182). Quanto ao investimento em sectores de interesse nacional, o Governo propõe-se “dar prioridade à inovação e internacionalização das empresas” e aumentar a sua competitividade. Os ganhos de produtividade para que a economia portuguesa seja capaz de “alcançar um crescimento sustentado e duradouro deverão (...) assentar na qualificação dos recursos humanos e no reforço do investimento em inovação, investigação e desenvolvimento por parte do tecido empresarial” (PG-XXI^oGC, p.214). É declarada a aposta num “papel central à criação de empresas inovadoras e de base tecnológica, estimulando o empreendedorismo e a criação de emprego que permita o pleno aproveitamento do capital humano existente” e avançar na “transformação digital da economia” (PG-XXI^oGC, p.213).

A importância da **educação para o desenvolvimento económico e social** coloca-se, desde logo, na disponibilidade de formação profissional e na sua relação com a capacidade produtiva. Este Programa afirma a necessidade de criar oportunidades de formação profissional e assegurar a “melhoria contínua da qualidade dos processos de educação-formação de adultos”, considerando esta atividade “ pilar central do sistema de qualificações” (PG-XXI^oGC, pp.112-113). Quanto à relação entre a educação/formação e emprego, é valorizada através da promoção da educação de adultos, da qualificação e da reconversão profissional.

Política educativa e Ensino Superior

As **funções do Ensino Superior** são abordadas no Programa do XXI^o Governo de modo muito diferenciado. De facto, o ensino é a componente mais discreta no discurso programático, enquanto a investigação é repetidamente mencionada devido à sua possibilidade de contribuir para o estabelecimento de relações com a comunidade e a economia. A componente mais destacada é a da colaboração entre as Instituições de Ensino Superior, as empresas e outras entidades empregadoras. Esta componente é desenvolvida segundo dois aspetos. Por um lado, o contributo para aprofundar o que é apontado como “a ligação territorial” das Instituições do Ensino Superior e a facilitação do processo de transição entre a academia e os campos de integração profissional. Por outro lado, a capacidade de “Desenvolver a «ligação universidade-empresa» para um novo patamar de inovação” e desenvolver um conjunto de medidas como seja nas áreas do

apoio à incubação de empresas e empreendedorismo e no apoio e participação de instituições públicas em *clusters* empresariais e pólos de competitividade (PG-XXI^oGC, pp. 215-216).

Em termos da **organização e evolução do sistema** de Ensino Superior, a expansão é vista no plano do número de estudantes e em termos semelhantes à proposta do Governo anterior. No Programa deste XXI^o Governo declara-se que “Um dos principais objetivos de Portugal para 2020 deve ser o de atingir 40% de diplomados de ensino superior na faixa etária 30-34” (PG-XXI^oGC, p.114). A diversificação é defendida em conjunto com a ideia de cooperação entre instituições, como o “estabelecimento de consórcios e a otimização contínua dos processos de governo das instituições públicas”. O desenvolvimento da diversidade passa por promover “um quadro diferenciado de instituições que estimule a qualificação de todos os portugueses e favoreça formas de colaboração e de partilha de recursos entre instituições sempre que adequado” (PG-XXI^oGC, p.117). Ao mesmo tempo deve “ser promovido o aumento da participação e da responsabilidade de membros externos às instituições nos seus órgãos de governo” (PG-XXI^oGC, p.115). A questão do acesso ao Ensino Superior é colocada, não em termos de vagas, procedimentos formais ou resultados diretos do desempenho escolar, mas em termos da criação e manutenção de condições de usufruto da oportunidade académica, por exemplo por apoio à mobilidade e ao reforço do apoio social escolar direto (bolsas) e indireto (alimentação, alojamento e outros apoios). A estabilidade do financiamento público das Instituições de Ensino Superior públicas é um elemento importante para o que o XXI^o Governo considera ser um “pacto de confiança no ensino superior”. Neste sentido, preconiza um “quadro de financiamento estável a longo prazo, com base em objetivos e com definição plurianual, envolvendo financiamentos-base, projetos de modernização pedagógica, projetos de reforço de equipamentos e infraestrutura”, incluindo “uma prática de financiamento aliada a contratos a estabelecer em função de projetos institucionais e estimulando a cooperação interinstitucional” (PG-XXI^oGC, p.117). Há uma preocupação com a credibilidade do sistema e com a sustentabilidade e previsibilidade do financiamento, “garantindo um planeamento adequado das prioridades e um enquadramento conveniente das instituições” (PG-XXI^oGC, p.208).

Quanto às condições legais e organizacionais de desenvolvimento do sistema de Ensino Superior, apesar da ideia de cooperação entre instituições, a sua autonomia deve ser preservada, condição preconizada no Programa do XXI^o Governo ao afirmar que se deve “reforçar a autonomia das instituições, nomeadamente a administrativa e financeira, o reforço e estímulo à adoção do regime fundacional pelas instituições de ensino superior públicas, o estabelecimento de consórcios e a otimização contínua do sistema de governo das instituições públicas” (PG-XXI^oGC, p.117). Neste quadro de autonomia, é considerado que deve ser estimulada a “adoção de sistemas de gestão flexível pelas instituições, com promoção de valorização das boas práticas” (PG-XXI^oGC, p.115). A preocupação com a qualidade das instituições e da sua oferta está presente, também, na defesa da “ação metódica de avaliação e acreditação independente de instituições e ciclos de estudo, tendo por base critérios de referência internacional cuja adoção permita a desburocratização dos procedimentos” (PG-XXI^oGC, p.115). A garantia da qualidade está, ainda,

presente na vontade expressa de “Incentivar o processo de contínuo melhoramento da rede pública de estabelecimentos e programas, através de processos de reforço, cooperação ou associação entre instituições, e tendo em conta critérios de cobertura territorial, procura social, especialização e internacionalização” (PG-XXI^oGC, p.117).

A atenção às condições de organização dos cursos é salientada no alerta para o “reforço contínuo da abertura à sociedade civil e aos mercados de trabalho, consagrando práticas sistemáticas de relacionamento interinstitucional, incluindo estágios de trabalho, flexibilização de horários e curricula, modernização pedagógica” (PG-XXI^oGC, p.115). Outras iniciativas incluem a “modernização pedagógica” com “implementação sistemática de práticas pedagógicas verdadeiramente centradas no estudante e estimulando a sua autonomia”, o aprofundamento e especialização da “formação pedagógica dos docentes do ensino superior” para a “modernização pedagógica em todas as áreas do conhecimento e a cooperação entre instituições” e o incentivo a “programas com elevada flexibilidade curricular e segundo as melhores práticas internacionais (designadamente com adoção de major/minor) com o objetivo de estimular a adequação das formações aos desafios que emergem” (PG-XXI^oGC, pp.118-119). Uma preocupação adicional com a organização pedagógica dos cursos centra-se em aumentar a sua relevância no mercado de emprego. Para tal propõe “Criar programas de apoio a estágios curriculares para estudantes do ensino superior, com coresponsabilização institucional na empregabilidade sustentável e duradoura” (PG-XXI^oGC, p.119).

A mobilidade e a internacionalização ao nível das Instituições de Ensino Superior são abordadas “quer no sentido do estabelecimento de parcerias estratégicas de colaboração com instituições estrangeiras, quer no sentido da atração de estudantes e investigadores estrangeiros” (PG-XXI^oGC, p.115). Tal inclui medidas como o “apoio à criação e desenvolvimento de redes temáticas entre instituições universitárias com parceiros internacionais” e o “apoio à divulgação internacional das instituições de ensino superior, promovendo Portugal como destino de formação superior graduada e pósgraduada” (PG-XXI^oGC, p.119). As propostas de medidas de ação no campo pedagógico no Ensino Superior implicam outras medidas de renovação e segurança profissional do corpo docente, de modo a salvaguardar “a interação entre o ensino e a investigação e a ligação ao tecido económico e social” (PG-XXI^oGC, p.118). Há, também, a intenção de reforçar o emprego científico e alargamento das oportunidades de acesso à docência no Ensino Superior, como medidas de valorização do potencial humano e científico nacional e para conter a drenagem desses recursos para fora do país.

O **valor social e económico do Ensino Superior** é reconhecido, sobretudo através da sua vertente de investigação e qualificação de alto nível. O utilitarismo social e económico do Ensino Superior está presente na declarada intenção de acompanhar o reforço do investimento em ciência e tecnologia com a integração de investigadores doutorados na Administração Pública, como meio para a qualificação dos organismos e do sector público. A ideia de “reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando a inovação” (PG-XXI^oGC, p.207) é apresentada com vantagens quer para as instituições do sistema científico, quer para a promoção

da cultura científica e tecnológica e o reforço dos centros tecnológicos, “instituições intermediárias entre a produção e a difusão de conhecimento pelas empresas” (PG-XXI^oGC, p.212). O carácter utilitário do Ensino Superior implica um cuidado com a organização pedagógica dos cursos, favorecendo a relevância profissional dos cursos e a empregabilidade dos diplomados. Ao mesmo tempo, procura “Incentivar a colaboração entre universidades, institutos politécnicos e empresas e outros empregadores, de modo a aprofundar a ligação territorial das instituições do ensino superior e a facilitar a transição entre a academia e a inserção profissional” (PG-XXI^oGC, p.120).

A promoção do nível educativo da sociedade está declarada na afirmação de “prioridade às pessoas”, o que “implica proporcionar a todos oportunidades de qualificação, através da educação e da formação profissional”, bem como “investir no ensino superior, melhorando a sua qualidade e diversificando-o” (PG-XXI^oGC, p.91). É a ideia subjacente à vontade expressa de alargar e democratizar o acesso. Contudo, é pensada em larga medida em termos dos níveis mais elevados de qualificação, nomeadamente do reforço do “programa do potencial humano e de formação avançada, em todas as áreas do conhecimento, de um modo a dar a todos a quem seja reconhecido mérito absoluto oportunidade de estudar e de se doutorar em Portugal” (PG-XXI^oGC, p. 210). Note-se que a ênfase dada neste Programa à qualificação de nível mais elevado e à ligação do potencial de investigação, de desenvolvimento e de inovação, se prende com um certo reconhecimento do investimento já feito no desenvolvimento do capital humano e no património de conhecimento científico, bem como do nível médio de qualificação da população portuguesa já atingido. Aliás, no discurso deste Programa o ensino *per se* não é tão enfatizado como a investigação e a ligação à comunidade e à economia.

A promoção da formação contínua dos profissionais é um aspeto com grande importância em termos de política educativa/formativa, com repercussões para a política social e económica. É afirmada a séria necessidade de “Investir na educação de adultos e na formação ao longo da vida”, de modo a contrariar a “desadequação das suas competências profissionais face às mudanças ocorridas à escala global no tecido produtivo” (PG-XXI^oGC, p.112). Esta questão aplica-se à “qualificação superior de ativos, incluindo os recursos para o desenvolvimento do Ensino Superior” (PG-XXI^oGC, p.115), associada a propostas de renovação e reforço dos corpos docentes. Também se aplica à formação contínua dos gestores para que estes sejam capazes de perceber a mais-valia da transferência de conhecimento.

Os parâmetros identificados nestes Governos são apresentados no Quadro 42.

Quadro 42: *Parâmetros na análise de conteúdo dos Programas dos XIXº e XXº Governos Constitucionais*

Áreas de declaração política		Categorias de análise		Unidades temáticas		G.C. XXI
A	Princípios gerais (Linhas gerais)	1	Enquadramento ideológico	1.1	Posicionamento (a)partidário	
				1.2	Orientação ideológica	✓
		2	Balizamento de ação	2.1	Limitação do âmbito e da ação política	
				2.2	Sujeição ao interesse colectivo nacional	✓
		3	Interesses nacionais	3.1	Democratização da sociedade	✓
				3.2	Melhoria da qualidade de vida	✓
				3.3	Credibilidade das instituições	✓
3.4	Reforma das instituições e das políticas nacionais			✓		
B	Orientações estratégicas de política social e económica (Política social / económica)	1	Papel do Estado e das instituições	1.1	Responsabilidade do Estado na orientação política e ideológica	✓
				1.2	Investimento em estruturas e equipamentos colectivos	✓
				1.3	Promoção da participação colectiva (privada / cooperativa)	✓
		2	Desenvolvimento económico e social	2.1	Utilitarismo das políticas sociais e económicas	✓
				2.2	Investimento em sectores de interesse nacional	✓
		3	Educação e des. económico e social	3.1	Formação profissional e capacidade produtiva	✓
3.2	Educação/formação e emprego			✓		
C	Orientações políticas e propostas de ação no âmbito da educação (Política de Educação)	1	Função do Ensino Superior	1.1	Ensino (melhoria da qualidade)	✓
				1.2	Investigação (promoção e meios)	✓
				1.3	Serviço à comunidade (estímulo à relevância social ou outra)	✓
		2	Organização e evolução	2.1	Expansão da oferta	✓
				2.2	Diversificação / diferenciação	✓
				2.3	Condições de acesso	✓
				2.4	Financiamento	✓
				2.5	Condições estruturais (instalações e equipamento)	
				2.6	Condições legais / organizacionais	✓
				2.7	Condições de organização dos cursos (pedagógica / estrutural)	✓
				2.8	Mobilidade / internacionalização	✓
				2.9	Carreiras e estatuto profissional	✓
		3	Valor social e económico	3.1	Promoção da democracia e da cultura democrática	✓
				3.2	Promoção do nível educativo da sociedade	✓
3.3	Promoção da formação contínua dos profissionais			✓		
3.4	Utilitarismo social / económico da educação / formação			✓		

C. Produção legislativa

O XXIº Governo tomou posse em Dezembro de 2015, pelo que está em funções há pouco mais de um ano. No decurso do mandato governativo, até ao momento de análise dos dados desta tese (Primavera de 2016), não há produção legislativa relevante para o tema deste trabalho.

D. Situação das Instituições de Ensino Superior

Neste período governativo e até ao momento de análise dos dados desta tese (Primavera de 2016), registaram-se ainda poucas alterações no quadro de instituições de Ensino Superior (Quadro 43). As variações registadas incluem o encerramento de alguns estabelecimentos do sector Privado e, sobretudo, a reorganização interna de instituições ao nível das suas Unidades Orgânicas.

Quadro 43: Entidades criadas, convertidas, integradas ou extintas, balanços e valores absolutos, no mandato do XXI^o Governo Constitucional (2015-Em curso)

Governo Constitucional	Entidades do sistema															Balanço					Totais no período						
	CUIP	C-P	CUO	CENI	C-Total	C-CV	C-Int	MN	EUIP	E-P	E-UI	E-ENI	E-Total	E-CV	E-Int	E-F	UIP	P	UO	ENI	Total	UIP	P	UO	ENI		
	Instituições Públicas																										
XXIº	0	0	7	0	7	7	0	0	0	0	13	0	13	13	0	0	0	0	-6	0	-6	30	21	203	9		
	Instituições Militares e Policiais																										
XXIº	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	3	1		
	Instituições Concorratórias																										
XXIº	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	2	0	2	1	0	1	0	0	-1	0	-1	2	3	21	0		
	Instituições Privadas (Particulares e Cooperativas)																										
XXIº	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3	4	0	0	3	0	-1	0	-3	-4	12	6	67	65		
	Todas as Instituições																										
XXIº	0	0	8	0	8	7	0	2	0	1	15	3	19	14	0	4	0	-1	-7	-3	-11	48	30	294	75		

Legenda: C-UIP – Criação de Universidade/Instituto Politécnico; C-P – Criação de Pólo; CUO – Criação de Unidade Orgânica; CENI – Criação de Estabelecimento Não Integrado; C-Total – Total das entidades criadas; C-Cv – Criação por Conversão; C-Int – Criação por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); MN – Mudança de nome; E-UIP – Extinção de Universidade/Instituto Politécnico; E-P – Extinção de Pólo; EUO – Extinção de Unidade Orgânica; E-ENI – Extinção de Estabelecimento Não Integrado; E-Total – Total das entidades extintas; E-Cv – Extinção por Conversão; E-Int – Extinção por Integração (em Universidade ou Instituto Politécnico); E-F – Extinção definitiva.

5.2. Variação e evolução do número de entidades no sistema (Estudo 3 – Parte 2)

O perfil quantitativo longitudinal das instituições é, em seguida, apresentado por Governo e por período governativo. Para isto selecionamos os dados por sector institucional, conforme o critério adotado na apresentação dos dados, atrás realizada. A apresentação é feita com base em entidades formais que decorrem do exercício jurídico e administrativo dos órgãos de Estado, ou seja, entidades que requerem a autorização de funcionamento ou o reconhecimento público e estatuto formal. Quanto às Unidades Orgânicas, temos em consideração as que têm existência formal, com estatuto próprio ou reconhecidas como tal no Estatuto de uma Universidade. É importante notar que o conjunto de entidades apresentadas é superior ao número de estabelecimentos de integração direta dos estudantes. Foram consideradas entidades segundo quatro tipos: (1) Universidades e Institutos Politécnicos; (2) Pólos, no sentido de pólos em localizações geográficas distintas, excluindo pólos dentro da mesma cidade; (3) Unidades Orgânicas; e (4) Estabelecimentos Não Integrados em Universidade ou Instituto Politécnico.

Os dados apresentados representam três perspetivas de observação sobre a evolução do sistema: (1) variação do número de entidades, por sector, durante o mandato de cada Governo; (2) evolução do número de entidades, por sector, em perfil por Governo; (3) evolução do número de entidades, por sector e subsistema, em perfil por Governo. No último caso, a decomposição dos perfis segundo os subsistemas, universitário e politécnico, permite distinguir mais claramente os seus contributos específicos para a evolução de cada sector. Adicionalmente são identificados

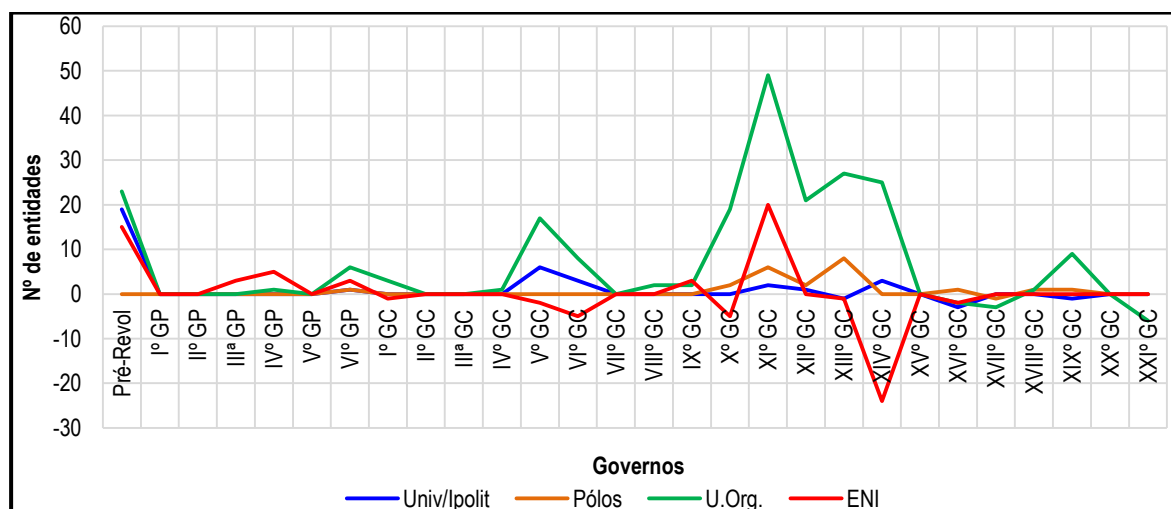
os blocos governativos de modo a permitir uma melhor percepção dos contextos políticos na observação das alterações ocorridas ao longo de todo o período histórico abrangido.

Em anexo a esta tese (Anexo 1) constam os Quadros com os dados que sustentam os gráficos de síntese a seguir apresentados.

5.2.1. Instituições de Ensino Superior Público

A evolução das entidades do sector Público de Ensino Superior é apresentada na forma de perfis e da sua variação, resultante de movimentos de criação e de extinção, conversão ou integração, durante cada mandato de Governo. A variação do número de entidades no sector de Ensino Superior Público ao longo do período histórico estudado revela aumentos e reduções pouco marcadas, considerando o conjunto global de entidades existentes. A exceção verifica-se nas Unidades Orgânicas, as quais vão registar sobretudo períodos de aumento, sendo o mais marcado no Xº e XIº Governos (PSD) enquanto a sua redução só vai ter alguma expressão no XVIIº Governo (PS) e no XXIº Governo (PS, em curso). A maior oscilação ocorre no caso dos Estabelecimentos Não Integrados: a alguns picos de criação, dos quais o mais evidente é no XIº Governo (PSD), seguem-se outros picos negativos, por extinção ou conversão dessas entidades noutro tipo, sendo o maior associado ao XIVº Governo (PS) (Gráfico 12).

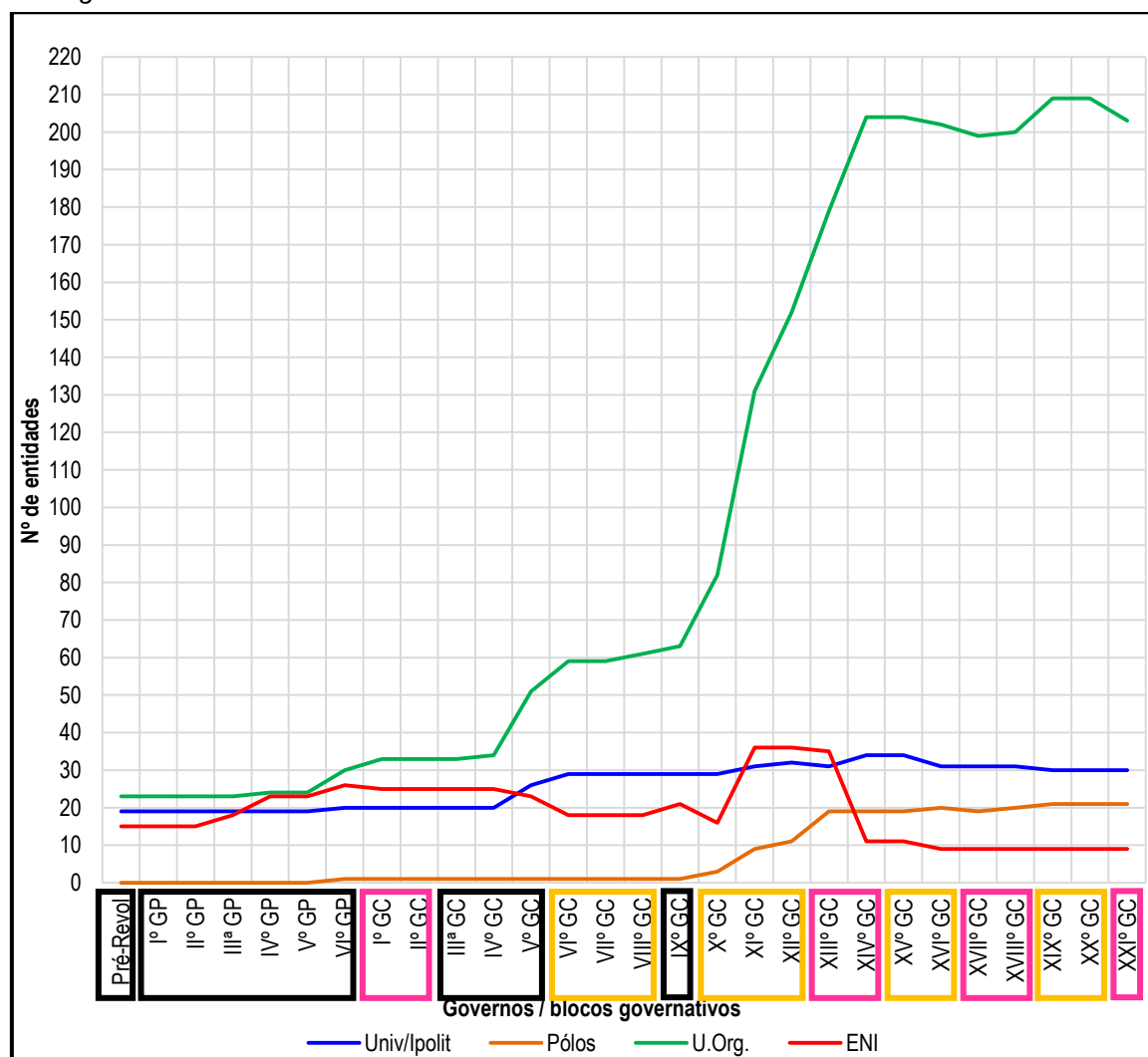
Gráfico 12: *Variação do número de entidades do Ensino Superior Público, durante o mandato de cada Governo*



O sector Público, no plano das Universidades e Institutos Politécnicos, desenvolveu-se seguindo de forma muito próxima o plano de reorganização do sistema que havia sido traçado no quadro da reforma de 1973. Apesar da conversão de alguns Institutos Politécnicos em Universidades e da integração de outras Escolas politécnicas em Universidades, o número global de instituições de complexidade superior, após a sua criação, manteve-se relativamente estável.

A alteração quantitativa mais evidente, em termos do crescimento efetivo do sector Público, é a que resulta da criação formal e do franco aumento do número de Unidades Orgânicas. É importante notar que o quadro de Universidades e de Institutos Politécnicos públicos atuais é basicamente aquele que ficou definido com base na reforma do Ensino Superior lançada em 1973, embora tenhamos de considerar a distinção entre a criação em documento legal e a entrada efetiva em funcionamento, após períodos de instalação mais ou menos prolongados. Embora tenha ocorrido aumento de outras entidades, há um evidente predomínio da criação de Unidades Orgânicas, pois o crescimento do sector ocorre, sobretudo, com base num processo de diferenciação interna. Neste perfil é evidente como os Estabelecimentos Não Integrados registaram variações ao longo do período histórico, com o aumento mais brusco no XI^o Governo (PSD), e a redução mais acentuada no XIV^o Governo (PS). No caso dos Pólos, há um aumento mais evidente no XIII^o Governo (PS) (Gráfico 13).

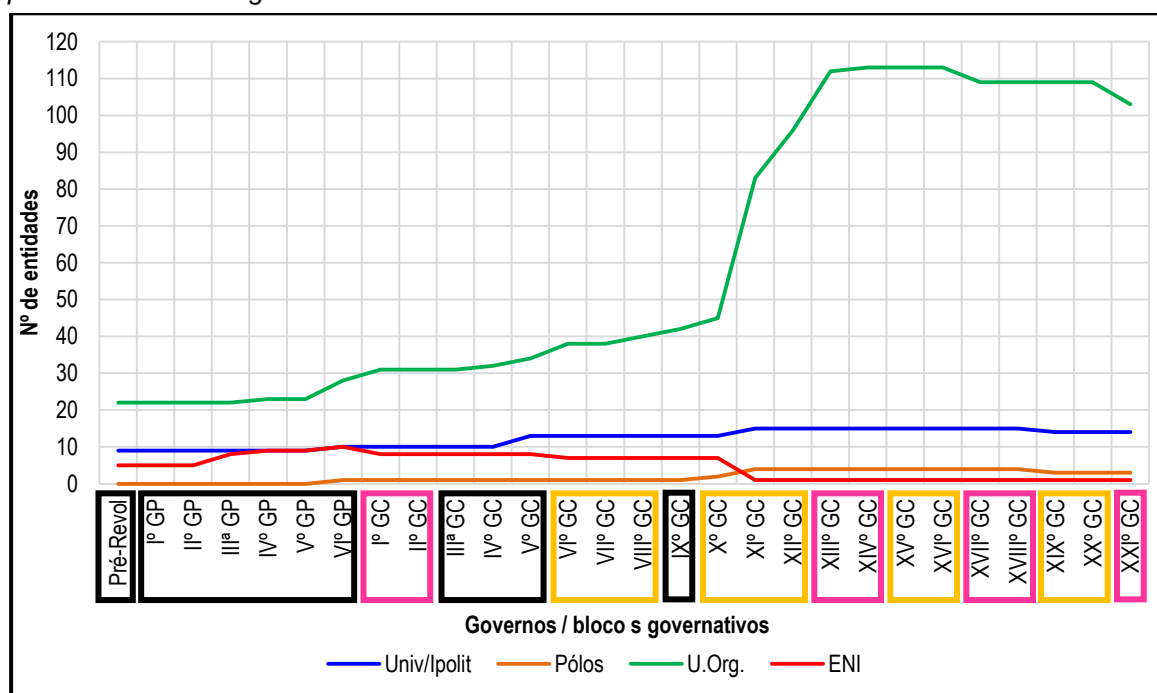
Gráfico 13: Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Perfil por Governo / bloco governativo



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

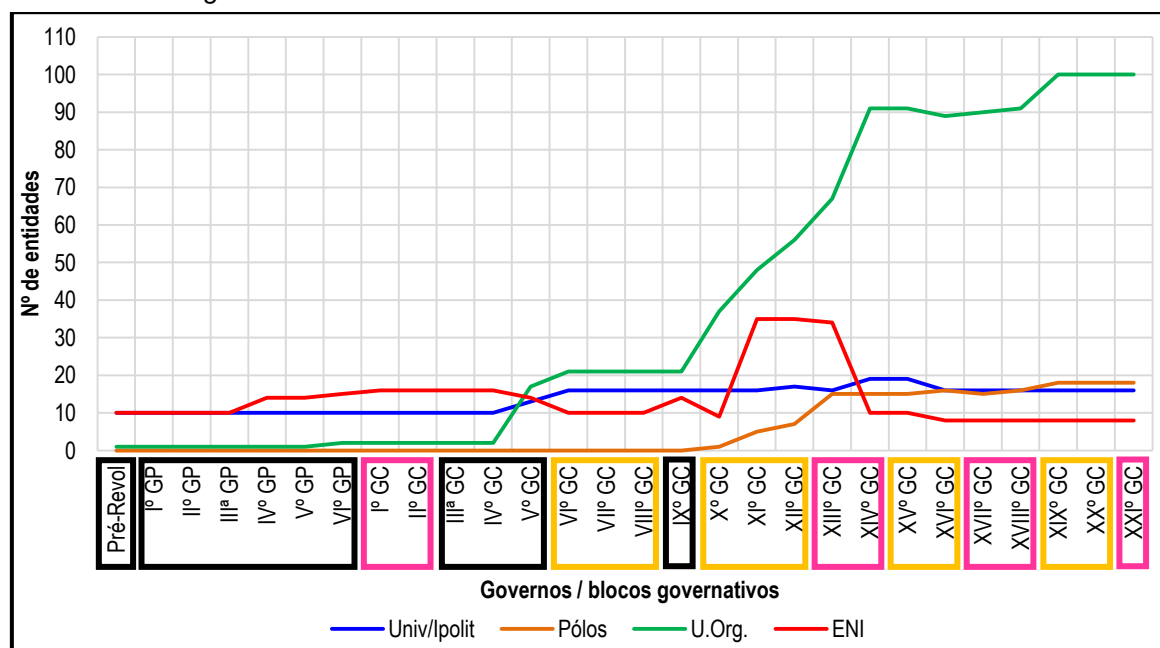
O crescimento do sector sofre acelerações em três momentos: na época de transição dos Governos Provisórios para os Governos Constitucionais (no VIº GP e Iº GC, este do PS), através de novas Unidades Orgânicas nas Universidades; no Vº GC (de Iniciativa Presidencial), impulsionado mais pela componente Politécnica, em especial Unidades Orgânicas; e entre o Xº GC (PSD) e o XIVº GC (PS), neste caso por ação simultânea dos dois subsistemas. No último caso, uma parte do crescimento de Unidades Orgânicas poderá ser explicado pela integração de Estabelecimentos Não Integrados Públicos. De facto, entre o Xº GC e o XIºGC (ambos do PSD) ocorreu um surto de criação de Estabelecimentos Não Integrados, os quais, entre o XIIIºGC e o XIVº GC (ambos do PS) foram integrados em Universidades ou Institutos Politécnicos, o que parece ter servido para compensar o abrandamento no ritmo de criação de novas Unidades Orgânicas. O aumento registado na criação de Pólos evidente para o XIIIº Governo (PS) deve-se particularmente ao contributo do Subsistema Politécnico. A dinâmica de crescimento do sector é expressa, por Governo e bloco governativo, para os dois subsistemas (Gráficos 14 e 15).

Gráfico 14: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Universitário – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Gráfico 15: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Politécnico – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

5.2.2. Instituições de Ensino Superior Militar e Policial

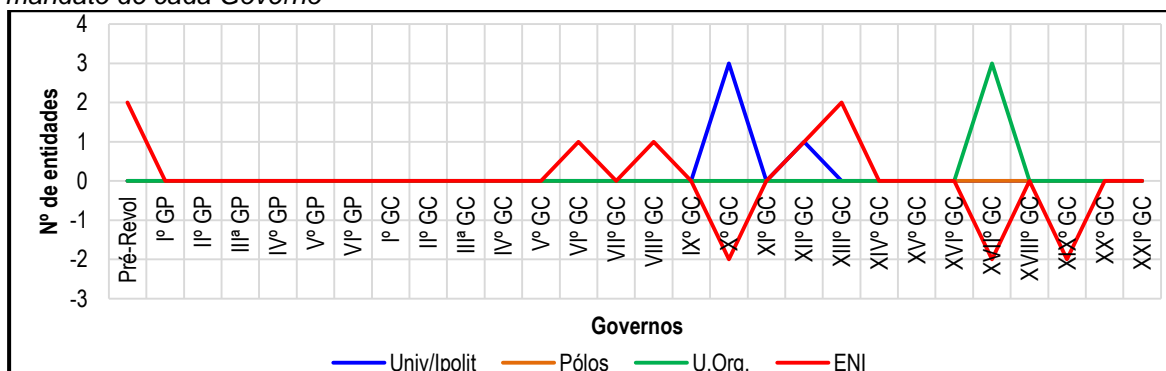
O Ensino Militar e Policial é um sector habitualmente não discutido nas análises sobre o Ensino Superior. O estatuto próprio decorre da sua origem histórica e da tutela dupla, pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério com a tutela geral do Ensino Superior.

Neste sector, ou, de certo modo, sub-sector especializado dentro do sector Público, o número total de estabelecimentos tem-se mantido reduzido, situação que acompanha a exclusividade pelo Estado da formação Superior nas áreas militar e de segurança. Note-se que, fora destas Instituições, apenas na última década surgiram cursos de carácter politécnico na área da Proteção Civil, mas para formação de profissionais técnicos sem a mesma autoridade civil.

Devido às várias experiências de organização do sector, não é possível identificar um padrão consistente ao longo de todo o período de desenvolvimento. O dado mais relevante é a progressiva integração dos vários estabelecimentos, sobretudo no caso de estabelecimentos de ensino de natureza politécnica, com estas formações a ser integradas nas Academias universitárias. Este processo de reorganização da oferta envolve a racionalização dos meios próprios e o estabelecimento de parcerias com instituições da rede de Ensino Superior Público para rentabilizar recursos sob a responsabilidade direta do Estado. Note-se que o processo tem dois picos de crescimento, entre meados da década de 80 e finais da década de 90, com a formalização do carácter universitário das Academias de formação de oficiais (no Xº e no XIIº Governos, ambos do PSD) e a passagem a Estabelecimentos Não Integrados de natureza Politécnica de Escolas técnicas do Serviço de Saúde militar (caso do XIIIº GC, do PS).

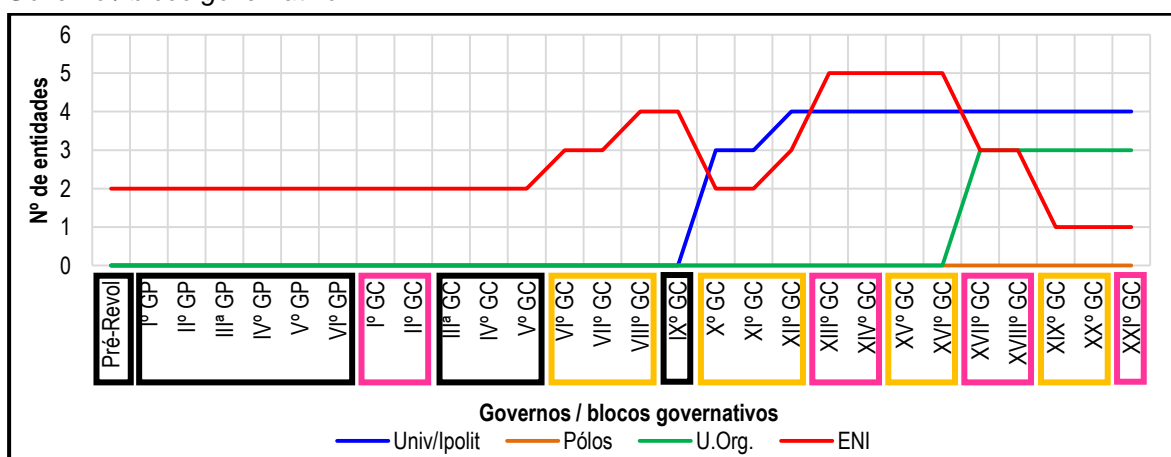
Posteriormente, estas Escolas são integradas como Unidades Orgânicas das Academias Universitárias (XVIIº GC, do PS), numa época em que a Defesa já havia deixado de contar com o Serviço Militar Obrigatório e havia passado a assentar na contratualização de efetivos, incluindo jovens já com formação académica. A variação do número de entidades neste sector ao longo do período histórico estudado está expressa no Gráfico 16.

Gráfico 16: *Variação do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial, durante o mandato de cada Governo*



A dinâmica de crescimento do sector como um todo consta do Gráfico 17, enquanto a evolução por subsistema está patente nos Gráficos 18 e 19.

Gráfico 17: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Gráfico 18: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Universitário – Perfil por Governo / bloco governativo*

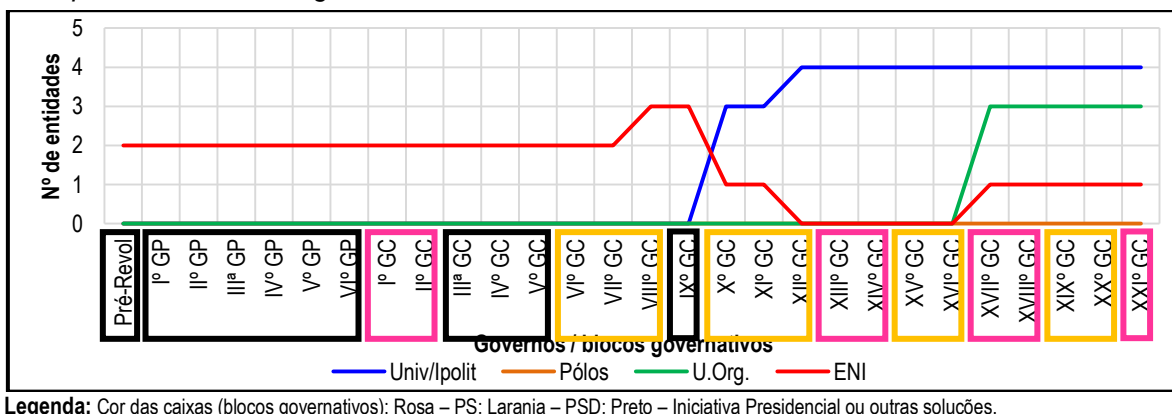
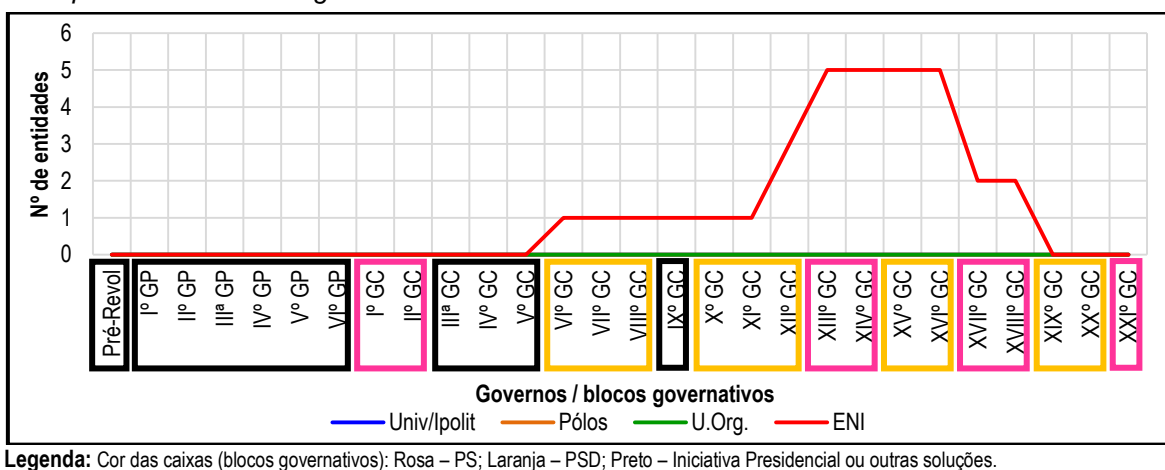


Gráfico 19: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Politécnico – Perfil por Governo / bloco governativo*



5.2.3. Instituições de Ensino Superior Concordatário

O Ensino Superior Concordatário registou um aumento no número de entidades formais, com especial evidência ao longo dos anos 90 e na primeira década do século XXI.

A observação das variações ocorridas ao longo do período histórico estudado revela que as variações positivas no número de entidades predominaram sobre os momentos de redução no número de instituições, e que as maiores variações, no decurso de diversos mandatos de Governo, ocorreram sob a forma de criação de Unidades Orgânicas (Gráfico 20).

Analisando a evolução do número de entidades existentes no final de cada mandato de Governo, bem como no final de cada bloco governativo, é perceptível como o número de centros universitários autónomos se manteve bastante estável, embora tenha havido algumas experiências de projeção geográfica através da criação (e, em alguns casos, posterior encerramento) de “pólos” ou extensões universitárias. O padrão de expansão envolveu, assim, a criação de pólos ou “extensões”, a partir dos Centros da Braga, Lisboa e Porto, e de Unidades

Orgânicas. Quanto aos Pólos e Extensões, ocorreu sobretudo entre o XII^o GC (PSD) e o XVI^o GC (PSD), período que inclui Governos do PSD e do PS. No entanto, apenas o pólo das Beiras, em Viseu, conseguiu alguma sustentabilidade, beneficiando do apoio do Estado mediante Contrato-Programa, em nome da oferta de ensino universitário na região. No mesmo período de tempo, o número de Unidades Orgânicas aumentou de forma ainda mais marcada. Nos últimos anos houve uma redução do número de Pólos e de Unidades Orgânicas, sendo, no entanto, estas últimas as responsáveis pela manutenção da principal oferta do sector (Gráfico 21).

Gráfico 20: *Variação do número de entidades do Ensino Superior Concordatário, durante o mandato de cada Governo*

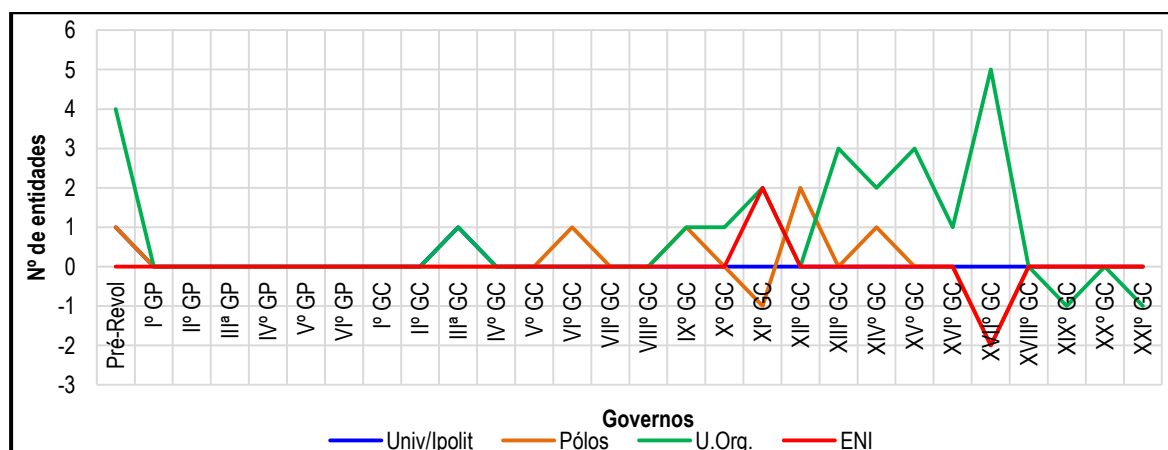
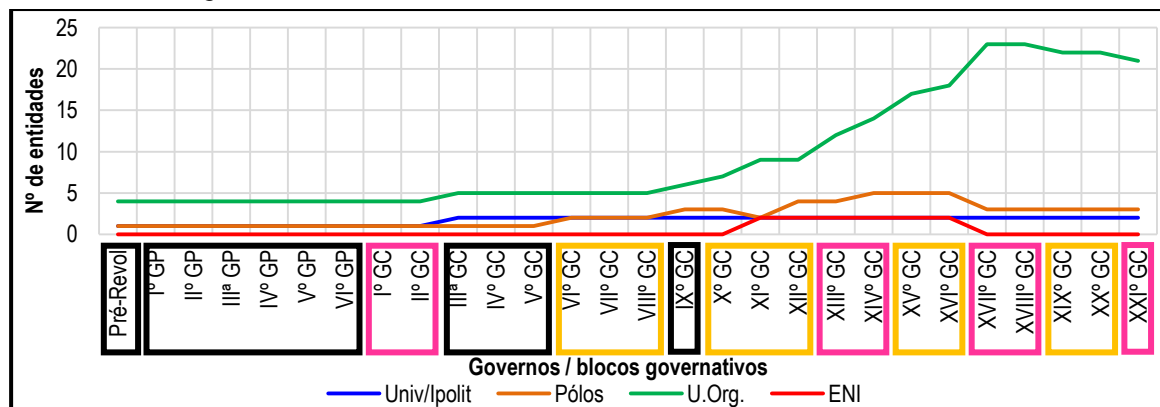


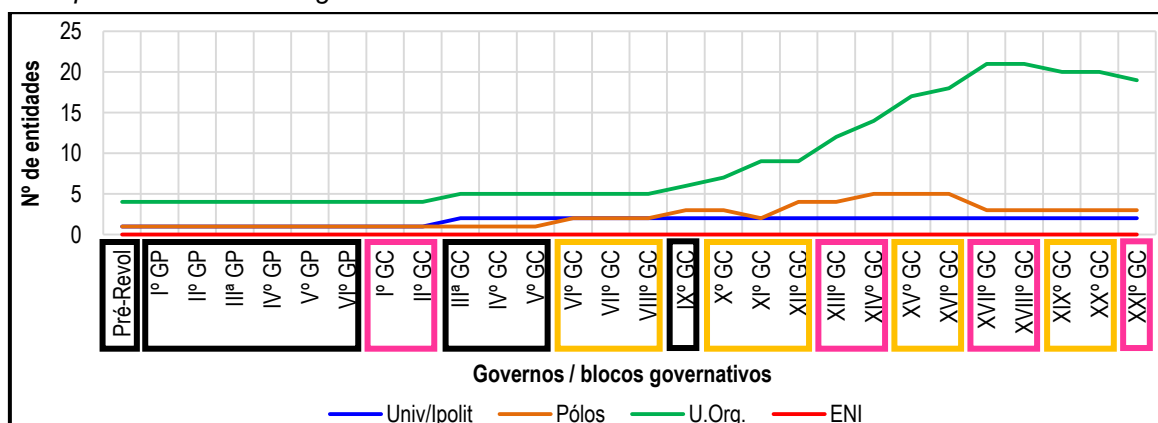
Gráfico 21: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

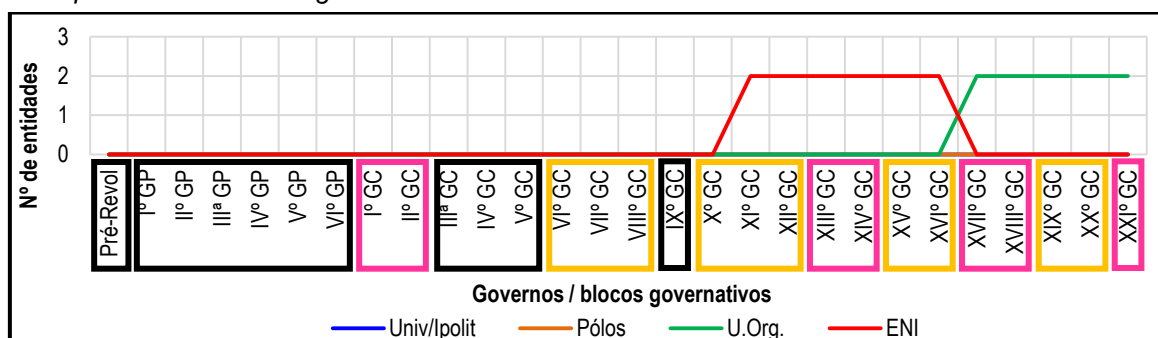
O crescimento assente em Unidades Orgânicas tem a sua principal expressão no subsistema Universitário (Gráfico 22) enquanto o subsistema Politécnico se mantém praticamente residual neste sector (Gráfico 23).

Gráfico 22: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Universitário – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Gráfico 23: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Politécnico – Perfil por Governo / bloco governativo*

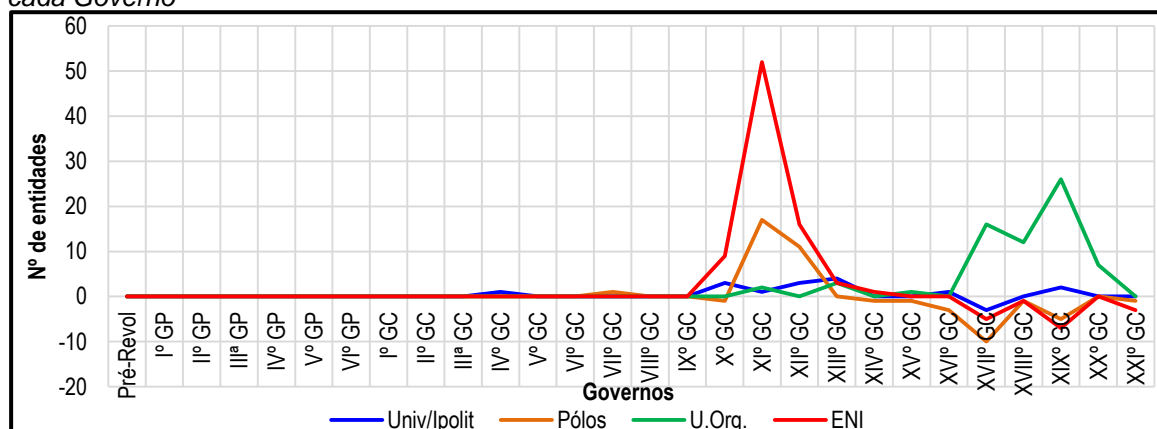


Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

5.2.4. Instituições de Ensino Superior Privado (Particular e Cooperativo)

O sector de Ensino Superior Privado (Particular e Cooperativo) registou um crescimento quantitativo brusco e extenso, a partir do Xº GC (PSD), iniciado na segunda metade da década de oitenta, embora já houvesse uma experiência anterior de Instituição de Ensino Superior Privada.

Apreciada a variação no número de entidades do Ensino Superior Privado durante o mandato de cada Governo, é possível identificar quatro fases. A primeira ocorre desde a revolução de 1974 até ao IXº GC (“Bloco Central”, PS-PSD), em que há apenas uma experiência de criação de uma instituição Privada (Universidade Livre, em Lisboa), com posterior criação de um pólo no Porto. A segunda fase decorre entre o Xº GC e o XIIº GC (ambos do PSD), com ainda algum efeito no decurso do XIIIº GC (PS). Trata-se do período mais exuberante de variação positiva, ou seja, de crescimento. A terceira fase é de relativa estabilidade, entre o XIVº GC (PS) e o XVIº GC (PSD). Por fim, há uma quarta fase iniciada no XVIIº GC de reorganização do sector, com variações negativas mais notadas no caso dos pólos e dos Estabelecimentos Não Integrados, enquanto as Unidades Orgânicas manifestam um crescimento variável mas positivo no mesmo período, com Governos do PS e do PSD (Gráfico 24).

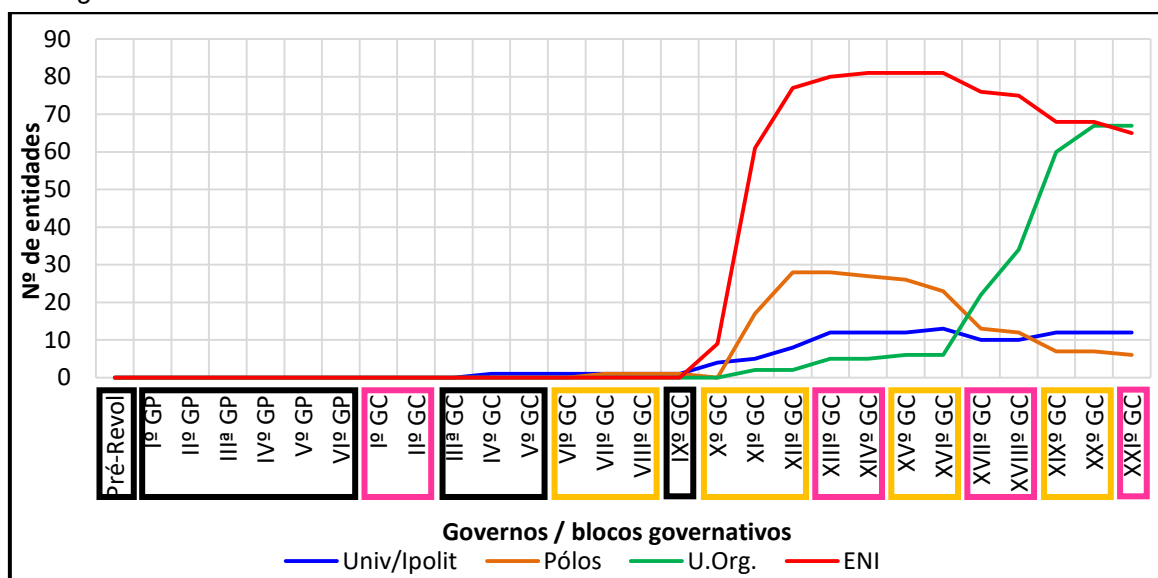
Gráfico 24: *Variação do número de entidades do Ensino Superior Privado, durante o mandato de cada Governo*

Analisando o perfil evolutivo do número absoluto de entidades deste sector por Governo, verifica-se que o crescimento a partir do Xº GC (PSD) aconteceu principalmente à custa de Estabelecimentos Não Integrados, quer universitários, quer politécnicos. Embora de modo menos marcado, a criação de pólos teve um contributo importante para esse crescimento. Durante a década de 90 o número de estabelecimentos registou uma estabilização mas depois, sensivelmente a partir do XVIIºGC (PS), em contexto de mudança política e sócio-demográfica, o seu número começou a diminuir. A redução é evidente no caso de Estabelecimentos Não Integrados e de Pólos. É de notar que, também a partir do XVIIºGC (PS), se regista um aumento do número de Unidades Orgânicas. O processo de redução do número de Estabelecimentos Não Integrados e de Pólos parece estar, assim, ligado a uma reorganização da oferta e das instituições. Salienta-se que o aumento do número de Unidades Orgânicas, também parece estar relacionado, pelo menos em parte, com alterações no quadro de entidades instituidoras. Embora não esteja numericamente descrito, por não ser objeto de estudo neste trabalho, a apreciação do quadro de entidades instituidoras, sugere que, a par da retração no número de Instituições e de estabelecimentos pertencentes a alguns grupos do sector, há transferências de propriedade com concentração em algumas entidades instituidoras. Um exemplo é dado pelo Grupo Lusófona que passou a integrar as sociedades comerciais “ISLA”.

Assim, podemos identificar um primeiro surto de crescimento, que ocorreu no bloco formado pelo Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais (PSD), sobretudo através de Estabelecimentos Não Integrados e, dentro destes, com predomínio de estabelecimentos de natureza Politécnica. O número destes estabelecimentos estabilizou pelo XIIIº e XIVº Governos (PS), notando-se uma redução a partir do XVIIº GC (PS) em diante. Embora, com menor importância regista-se, também, um aumento do número de Pólos das Instituições de Ensino Superior deste sector, mais marcada no subsistema Universitário, com posterior redução do seu número a partir do XVIº GC (PSD) (Gráficos 25 a 27).

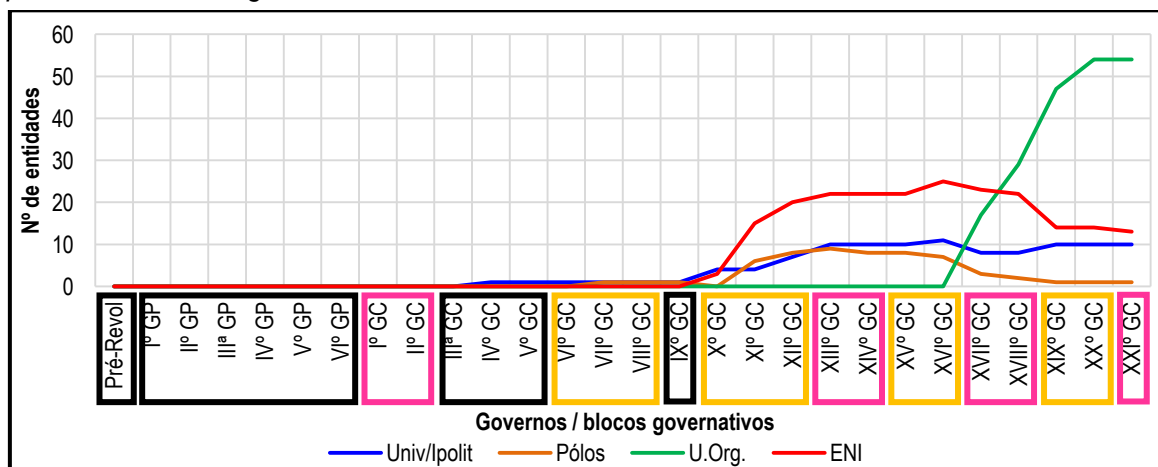
As reduções nos números de Estabelecimentos Não Integrados e de Pólos acompanham e compensam o segundo surto de crescimento, desta vez, na forma de aumento do número de Unidades Orgânicas, a que corresponde um processo de diferenciação interna das instituições. Este fenómeno desenvolve-se, sobretudo, a partir do XVII^o GC (PS) e é mais evidente no subsistema Universitário, no qual o número de Unidades Orgânicas acaba por ultrapassar o número de Estabelecimentos Não Integrados. No subsistema Politécnico aqueles processos são atenuados, e este subsistema continua a ser representado no sector Privado principalmente por Estabelecimentos Não Integrados. A redução do número de Estabelecimentos Não Integrados e de Pólos continua a verificar-se nos dois sectores, devendo-se a estabilização da oferta, em matéria de estabelecimentos, ao aumento do número de Unidades Orgânicas.

Gráfico 25: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Perfil por Governo / bloco governativo*



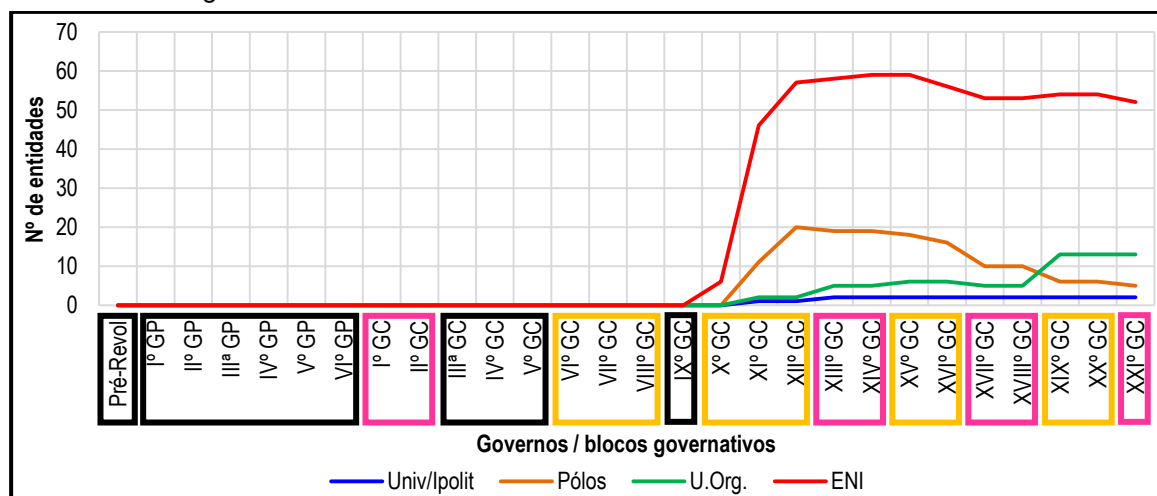
Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Gráfico 26: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Universitário – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Gráfico 27: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Politécnico – Perfil por Governo / bloco governativo*



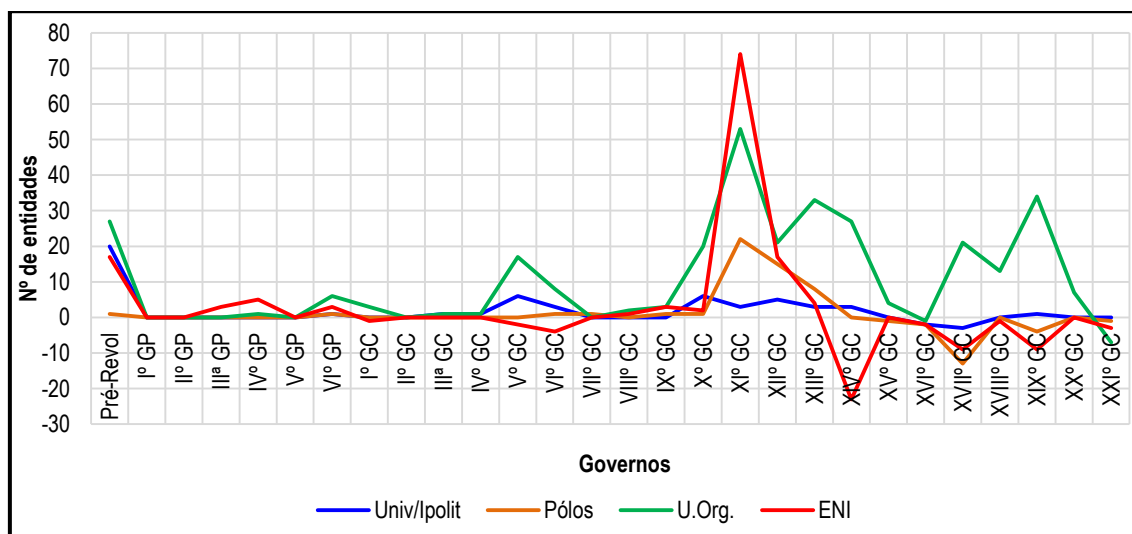
Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

5.2.5. Globalidade das Instituições de Ensino Superior

A apreciação dos perfis de variação em cada mandato de Governo e de evolução quantitativa global do sistema de Ensino Superior ao longo do período histórico contemplado neste trabalho beneficia da leitura simultânea dos mesmos perfis sectoriais antes apresentados.

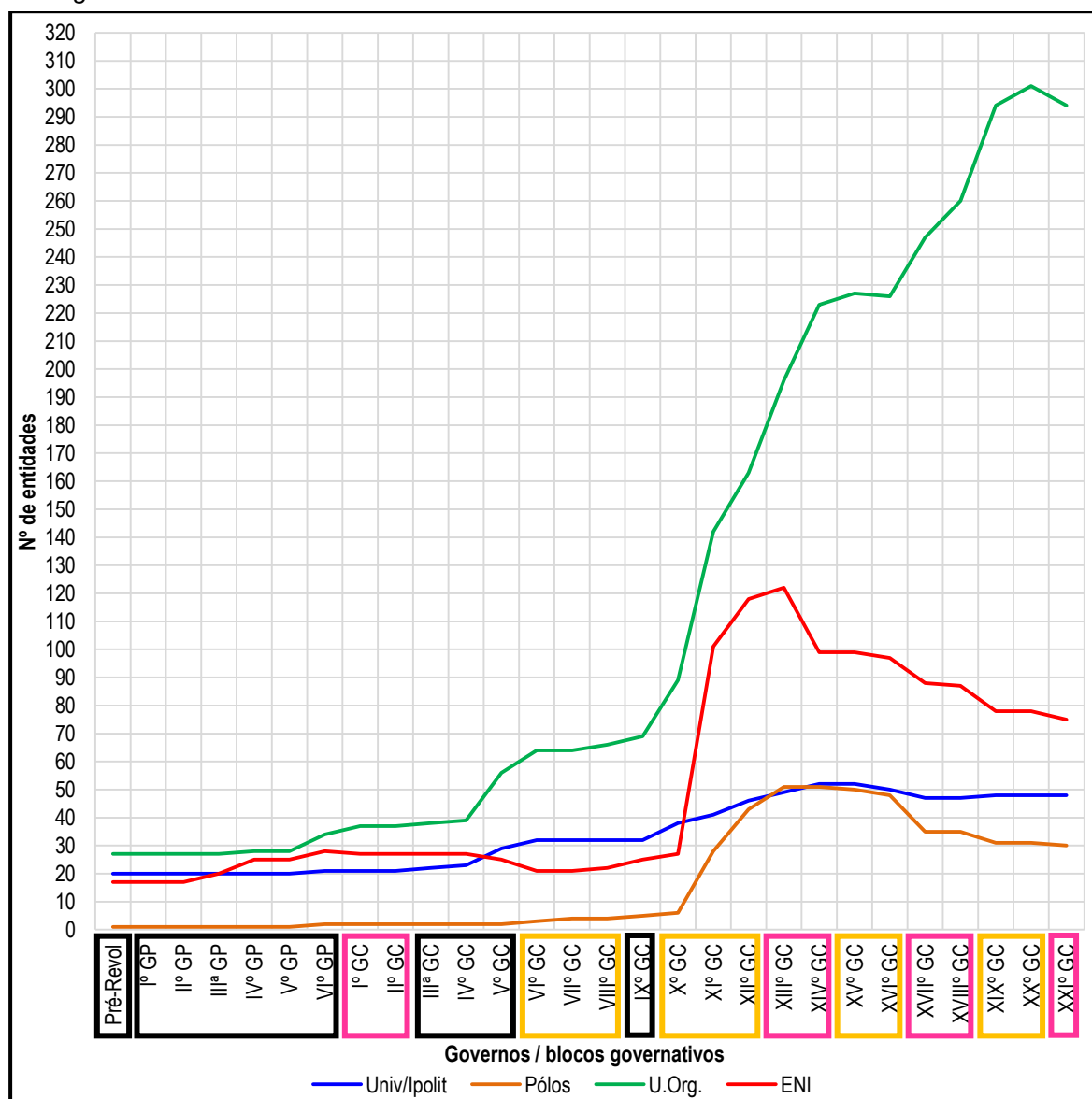
O perfil das variações no número de entidades no sistema de Ensino Superior tomado pelo todo, nos mandatos dos vários Governos até ao IXº GC (o “bloco central” formado por PS+PSD), é praticamente semelhante e revelador do papel essencial do sector Público, atrás analisado (Gráfico 28). Durante os mandatos do IVº e do VIº Governos Provisórios ocorrem variações ainda ténues, mas suficientes para criar pequenos picos no número de estabelecimentos, primeiro na forma de Estabelecimentos Não Integrados e depois na forma de Unidades Orgânicas de instituições maiores. Esses pequenos picos parecem dever-se, sobretudo, a uma variação no sector Público, com uma pequena contribuição do sector Militar e do sector Concordatário. No XIº GC (PSD) registam-se picos positivos em três tipos de entidades, que coincidem com algumas variações no mesmo sentido em alguns sectores: no caso das Unidades Orgânicas, coincide com o seu aumento por reorganização interna das Instituições Públicas; no caso dos Pólos, coincide com o aumento no sector Privado e uma pequena contribuição do sector Concordatário; e no caso dos Estabelecimentos Não Integrados, corresponde às variações registadas no sector Público e no sector Privado. As variações nas Unidades Orgânicas pelo XIIº GC e XIVº GC coincidem com as variações nos sectores Público e concordatário; as variações do mesmo tipo de entidades a partir do XVIIº GC (PS) parecem corresponder a variações antes descritas sobretudo no sector Privado, mas com contribuições menores dos sectores concordatário e Militar e Policial.

Gráfico 28: Variação do número de entidades do Ensino Superior (total), durante o mandato de cada Governo



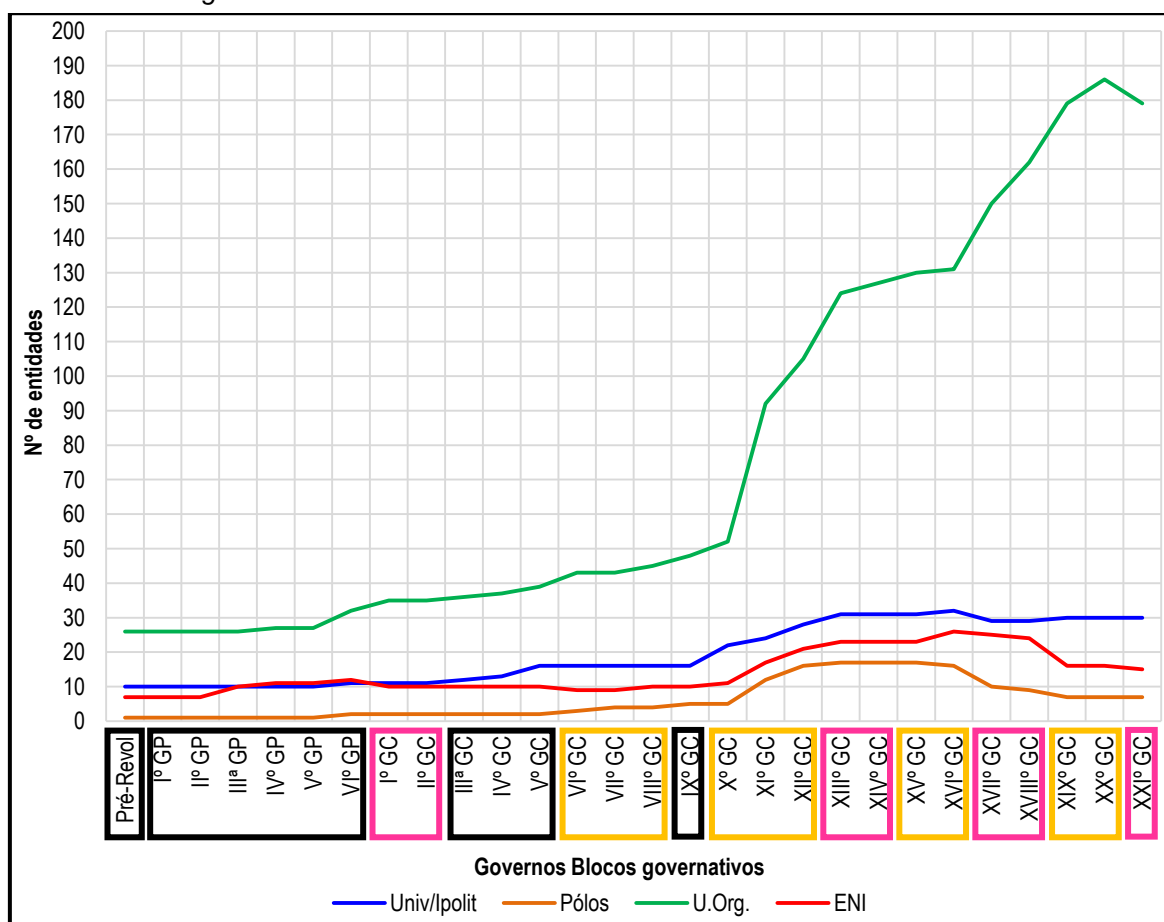
O perfil evolutivo do número de entidades no sistema ao longo do período histórico abrangido por este trabalho (Gráfico 29) revela alguns momentos de maior crescimento.

O aumento gradual das Universidades e Institutos Politécnicos parece ser influenciado inicialmente pelo Ensino Superior Público, desde logo com aceleração durante o Vº GC (Iniciativa Presidencial), e outro período posterior de aceleração no Xº GC (PSD), este desencadeado pelo sector Privado com o contributo adicional do sector Militar e Policial. O aumento no número de Pólos a partir do XIº GC (PSD) resulta do contributo de três sectores: Privado, Público e Concordatário, por ordem de importância quantitativa. Porém, a partir do XVIIº GC (PS), o número de Pólos sofre uma retração nos sectores Privado e Concordatário, enquanto mantém ainda algum crescimento ligeiro no sector Público. Quanto às Unidades Orgânicas, o primeiro e mais ténue salto positivo ocorre pelo Iº GC (PS) seguido por outro salto durante o Vº GC (Iniciativa Presidencial), ambos associados a aumento dessas entidades no sector Público. Mais tarde, pelo Xº GC (PSD) regista-se um novo crescimento, desta vez impulsionado pela conjugação de processos de diferenciação interna no sector Público e contribuição do sector Concordatário. O crescimento abranda entre o XIVº GC (PS) e o XVIIº GC (PS) com Governos do PSD durante esse período. Embora esse tipo de entidades continue a aumentar nos sectores Concordatário e Privado, a estabilização no sector Público produz um abrandamento do ritmo de crescimento. No caso dos Estabelecimentos Não Integrados a aceleração do crescimento notada pelo XIº GC (PSD) é o resultado do aumento simultâneo no sector Privado e no sector Público, embora este seja menos acentuado. A partir do XIVº GC (PS) instala-se uma redução gradual destas entidades, o que parece ser devido em grande parte à redução ocorrida no sector Público.

Gráfico 29: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total) – Perfil por Governo / bloco governativo*

A observação dos perfis por subsistema revela diferenças importantes entre os dois subsistemas. No caso das Universidades (Gráfico 30) o crescimento e posterior estabilização do seu número acompanham os perfis em sectores como o Público e o Privado. Ainda no subsistema universitário, o perfil em curva, com crescimento sobretudo a partir do XIº GC (PSD) e posterior redução a partir do XVIIº GC (PS), para os Pólos e depois para os Estabelecimentos Não integrados, apresenta uma especial concordância com os mesmos perfis encontrados no sector Privado. Quanto às Unidades Orgânicas no subsistema Universitário, o seu aumento acelerado durante a partir do XIº GC (PSD) ocorre em acordo com o que se regista para os sectores Público e Concordatário. Pelo XVIIº GC (PS) ocorre uma segunda fase de aceleração, mas desta vez influenciada pelo sector Privado com contribuição do sector Militar e Policial.

Gráfico 30: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total Universitário) – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

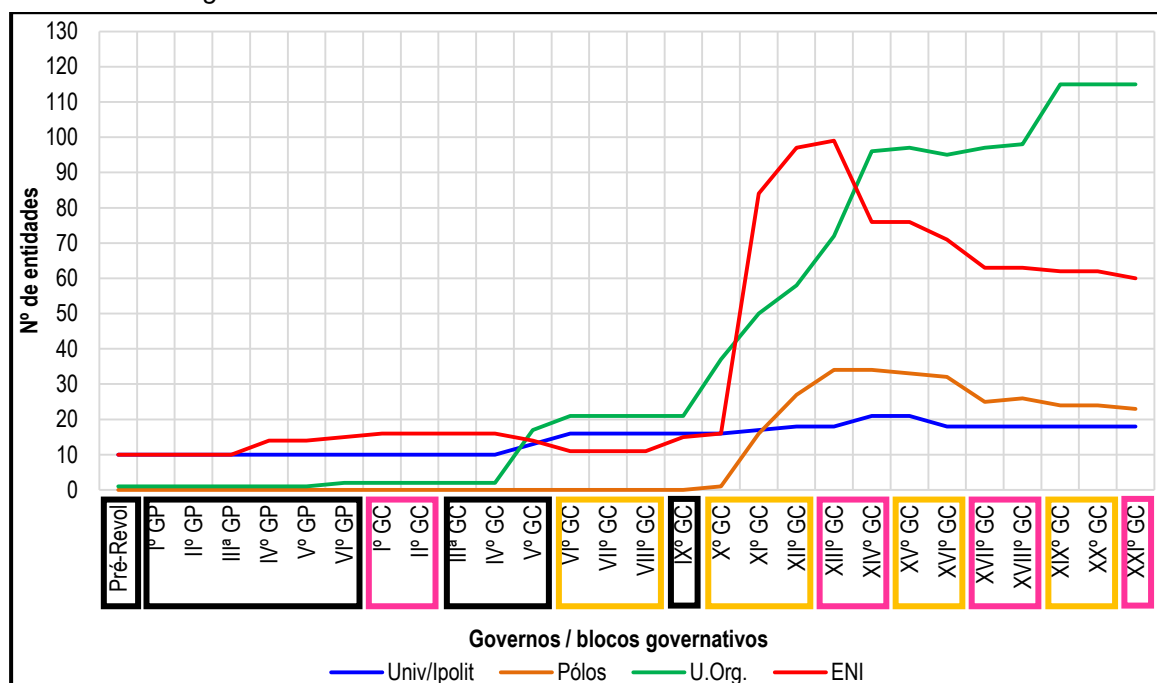
O subsistema Politécnico apresenta perfis evolutivos das várias entidades que também refletem as observações sectoriais. O aumento de Pólos a partir do XIº GC (PSD) acompanha o aumento dessas entidades nos sectores Privado e Público, por ordem de grandeza. Quanto aos Estabelecimentos Não Integrados, o seu franco aumento a partir do XIº GC (PSD) e posterior decréscimo em patamares e do XVIIº GC (PS) reflete a conjugação dos mesmos processos encontrados nos sectores Público, a partir do XIVº GC (PS), e nos sectores Militar e Policial, Concordatário e sobretudo Privado, a partir do XVIIº GC (PS) (Gráfico 31).

Além dos aspetos acima detalhados, há outros resultados globais que se destacam a partir da conjugação dos resultados sectoriais e globais:

- É no bloco formado pelos Xº-XIIº Governos Constitucionais (PSD) que ocorre o maior e mais rápido crescimento no número de instituições, principalmente na forma de Estabelecimentos Não Integrados, para o que contribuiu, em larga medida, o súbito crescimento do sector Privado. Ao mesmo tempo, processos de diferenciação interna são responsáveis pelo aumento do número de Unidades Orgânicas a partir dessa época, sobretudo por efeito do sector Público

com contributo também do sector Concordatário. Contudo, para a manutenção do crescimento global deste tipo de entidades, torna-se fundamental o posterior contributo do sector Privado.

Gráfico 31: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total Politécnico) – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

- O aumento no número global de entidades, sobretudo a partir do XIº GC, ocorre consistentemente em associação com o aumento no número de Unidades Orgânicas.
- No subsistema Universitário e no total do sistema de Ensino Superior, há sempre um predomínio das entidades na forma de Unidades Orgânicas, condição para a qual o sector Público dá um contributo importante.
- No Ensino Superior Politécnico, entre o XIº GC (PSD) e o XIIIº GC (PS) o número total de Estabelecimentos Não Integrados ultrapassa o número de outras entidades, por efeito do crescimento do sector Privado. Fora desse período apresenta a mesma condição do subsistema universitário e do sistema como um todo, em que prevalecem as Unidades Orgânicas, por efeito de variações nos vários sectores, mais evidente no sector Público.
- A partir do XIVº GC (PS) acentua-se a redução no número de Estabelecimentos Não Integrados, mas, em paralelo, continua a crescer o número de Unidades Orgânicas. No caso do Ensino Superior Privado, este fenómeno acentua-se ainda mais a partir do XVIIº Governo (que volta a ser de mandato socialista).
- A solução organizacional de Pólos, que adquiriu expressão maior durante o bloco governativo Xº-XIIº Governos Constitucionais (PSD), especialmente por parte de Instituições Privadas, foi perdendo força, mais notoriamente a partir do XVIIºGC (PS).
- A partir do XIXº GC (PSD) parece haver uma tendência global de contração do sistema.

5.3. Índices de diversidade no sistema (Estudo 3 – Parte 3)

Na Secção anterior procedemos à quantificação das Instituições segundo vários formatos institucionais, tendo por base a sua existência legal.

Agora, para o cálculo de índices de diversidade começamos por proceder a uma recontagem das Instituições de Ensino Superior, tendo em vista determinar o número de estabelecimentos que efetivamente dão corpo à oferta educativa. Para isto, consideramos as Universidades e Institutos Politécnicos sem Unidades Orgânicas, as Unidades Orgânicas (quando existem formalmente) e os Estabelecimentos Não-Integrados. Os Pólos foram também contabilizados como estabelecimentos

No caso das entidades que mudaram de nome ou o seu estatuto legal (por exemplo, de Estabelecimento Não Integrado para Unidade Orgânica, por integração numa Universidade ou Instituto Politécnico) foram consideradas como formas de continuidade da mesma entidade. A exceção a este princípio é a mudança da natureza universitária ou politécnica, porque esse é um dos parâmetros de tipificação dos estabelecimentos.

A tipificação dos estabelecimentos ou “espécies”, por adaptação do conceito identitário da biologia, foi realizada com base numa matriz que cruza subsistemas e sectores.

Adotamos o conceito de diversidade alfa (α) para a análise da diversidade em cada região do país, em cada mandato de governação. O conceito de diversidade gama (γ) foi aplicado ao todo nacional, tomando como unidades para comparação os mandatos de governação, independentemente do tempo de duração efetiva de cada Governo.

A evolução da diversidade alfa (α) e da diversidade gama (γ) foi apreciada pela aplicação de índices ao número de estabelecimentos que dão corpo à oferta educativa.

O primeiro elemento descritivo corresponde à riqueza absoluta de tipos ou espécies. Em seguida procede-se à aplicação de fórmulas habitualmente usadas em ecologia.

Os dados de suporte à apresentação estão descritos no Anexo 2.

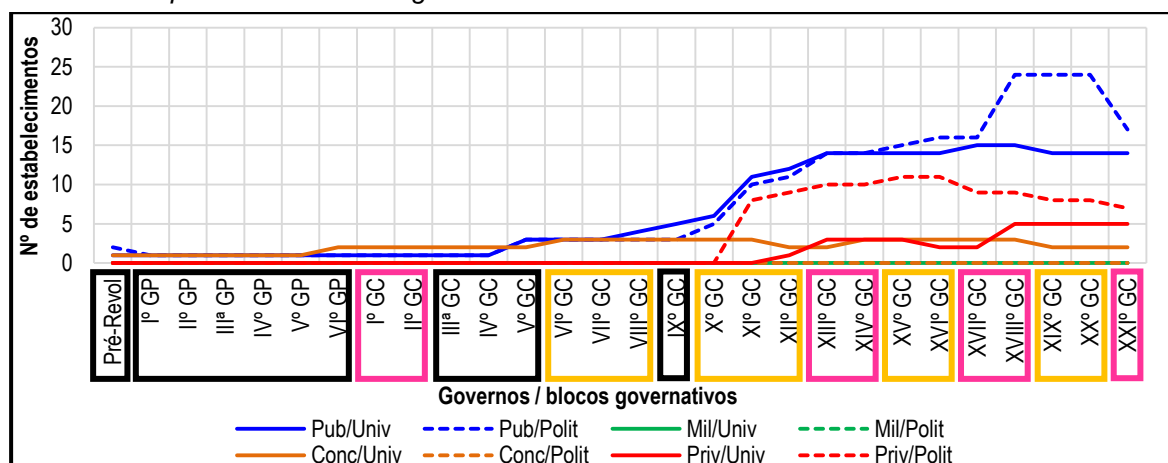
5.3.1. Riqueza absoluta das espécies

O primeiro elemento descritivo corresponde à riqueza absoluta de tipos ou espécies, isto é, a contagem simples. Os dados são apresentados por Governo, realçando-se também os vários blocos governativos. A primeira contagem é feita com base na distribuição dos vários tipos de estabelecimento, ou espécies, por NUTS II, com a adaptação da Área Metropolitana do Porto (de nível NUTS III), de modo a podermos comparar com a Área Metropolitana de Lisboa.

A expansão da oferta e diversificação na Região Norte foi liderada pelo sector Público, seguido pela componente Politécnica do sector Privado. No caso do sector Público, a componente Politécnica tomou a liderança em termos de expressão quantitativa, a partir do XV^o GC (PSD). Entre o VI^o Governo Provisório e o VII^o Governo Constitucional (PSD), o sector Concordatário

Universitário foi particularmente importante no contributo para a diversidade do sistema nesta Região, apesar de o número global de Instituições ser reduzido (Gráfico 32).

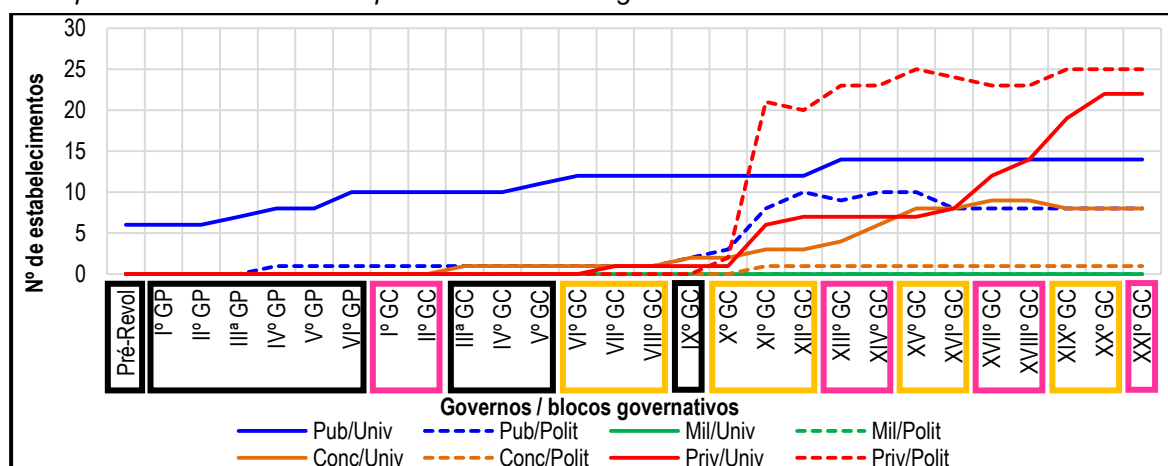
Gráfico 32: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Norte – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Na Área Metropolitana do Porto, apesar do sector Público Universitário estar aqui instalado há décadas, a emergência do sector Privado ultrapassou rapidamente o sector Público, o qual perdeu a liderança da oferta a partir do XIº GC (PSD). O crescimento da componente Politécnica do sector Privado, a partir do Xº GC (PSD), foi rápido e extenso, sendo seguido por um crescimento mais lento da componente Universitária do mesmo sector, que, mesmo assim, ultrapassou o sector Público (Gráfico 33).

Gráfico 33: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Metropolitana do Porto – Perfil por Governo / bloco governativo*

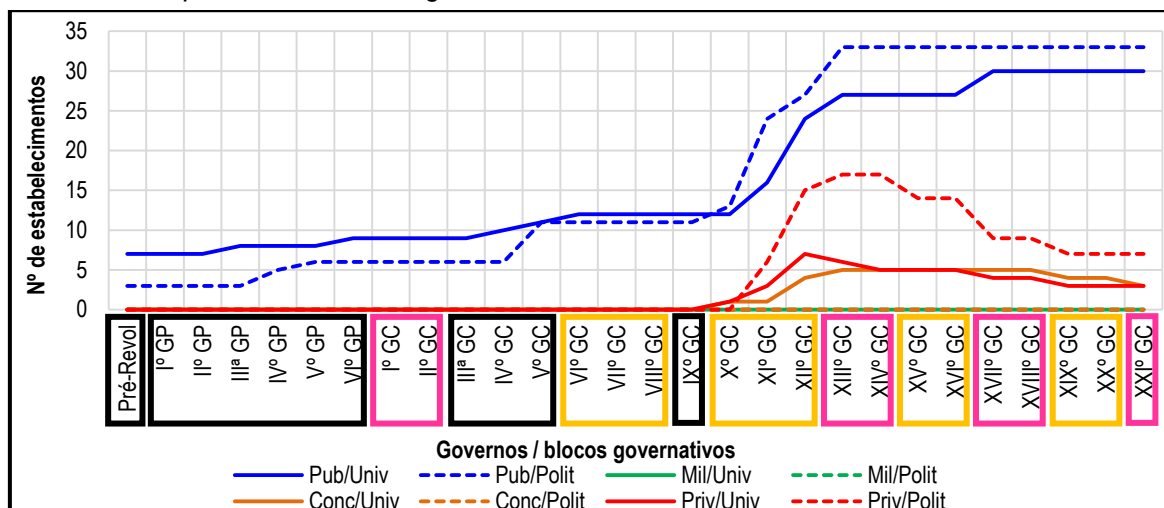


Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Na Região Centro a diversificação ocorreu principalmente por ação do sector Público, que tem uma importante expressão. A partir do XºGC (PSD) a componente Politécnica ultrapassa a oferta Universitária. A componente Politécnica do sector Privado esteve em crescimento entre o

X^oGC (PSD) e o XIV^oGC (PS) mas, depois, entrou em declínio. As componentes Universitárias do sector Concordatário e do sector Privado têm uma expressão limitada mas estável (Gráfico 34).

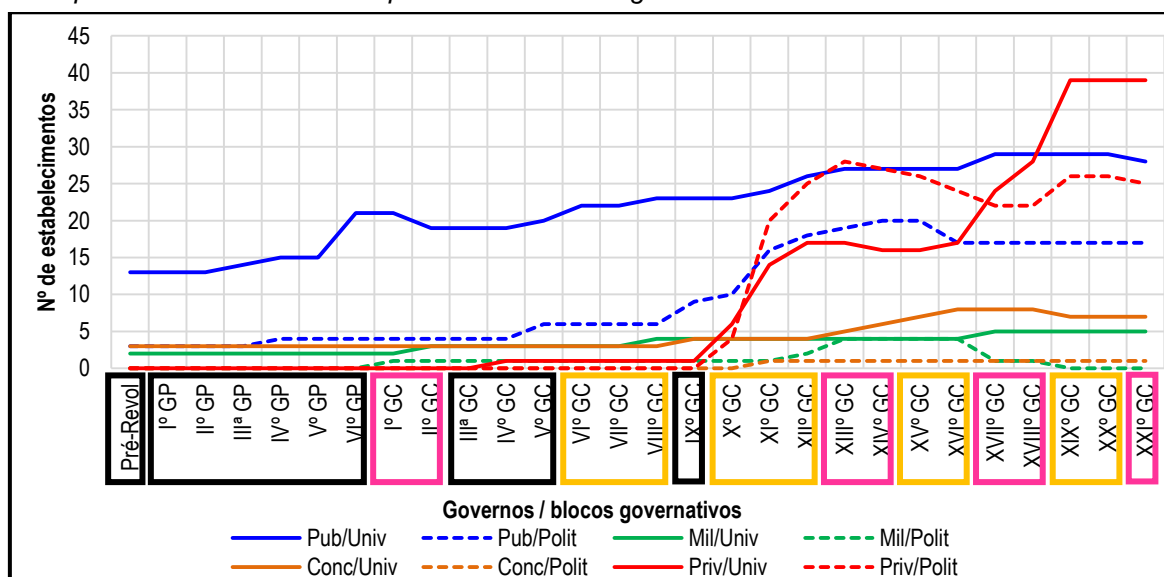
Gráfico 34: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Centro – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

A Área Metropolitana de Lisboa é a única em que todas as Espécies estão representadas. Os sectores com maior presença são o sector Público e o sector Privado. A partir do XIV^oGC (PS) registou-se um crescimento acentuado das Universidades Privadas, tendo o número destes estabelecimentos ultrapassado o sector Público desde o XVIII^o GC (PS) (Gráfico 35).

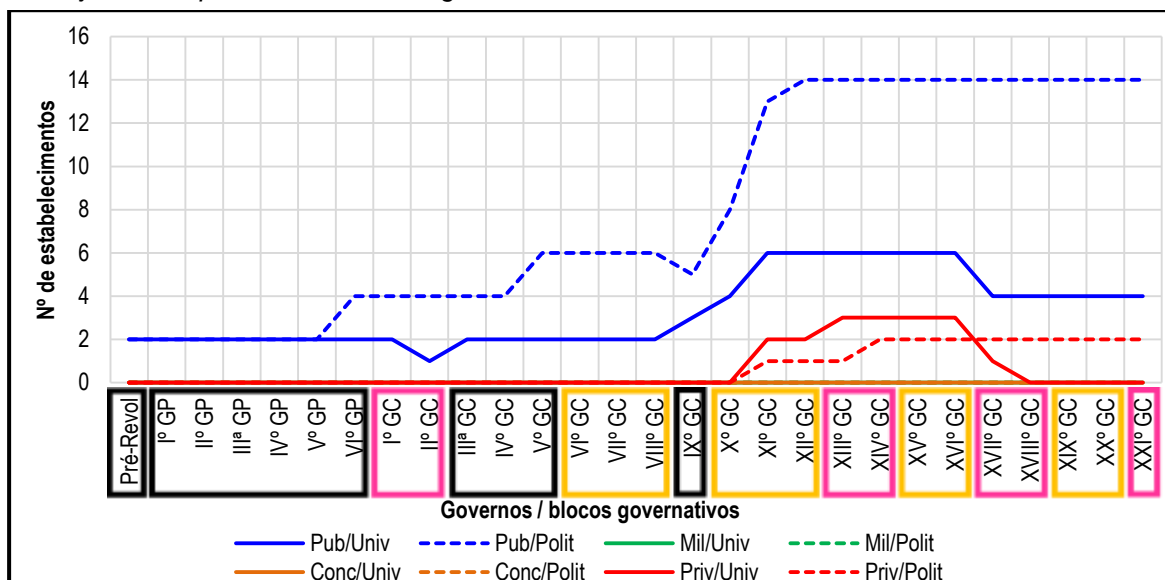
Gráfico 35: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Metropolitana de Lisboa – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

A diversificação na Região Alentejo ocorreu essencialmente à custa do sector Público, e, logo desde o Vº Governo Provisório, em especial da componente Politécnica (Gráfico 36).

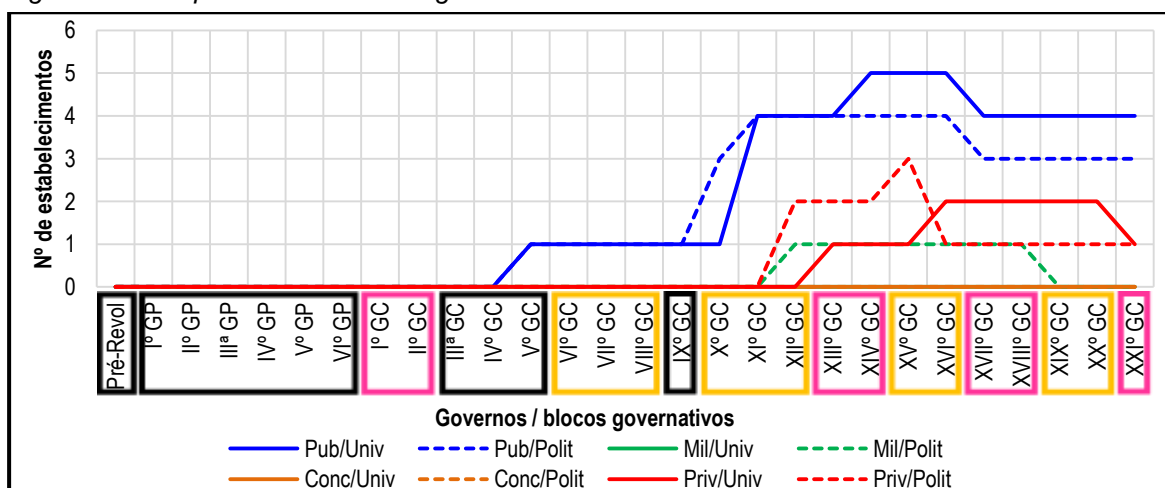
Gráfico 36: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Alentejo – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

No Algarve, o sector Público liderou a diversificação. Quer neste sector, quer no Privado, a contribuição das componentes Universitária e Politécnica é muito aproximada (Gráfico 37).

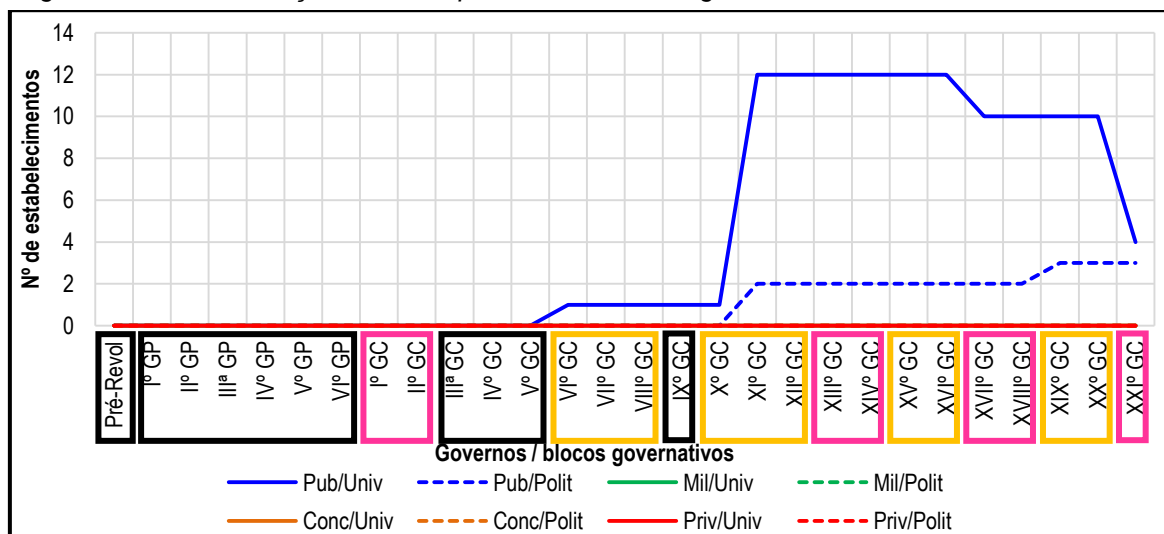
Gráfico 37: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Algarve – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Na Região Autónoma dos Açores o esforço de diversificação recaiu apenas sobre o sector Público, especialmente da componente Universitária, logo desde o VIºGC e, de modo mais intenso, a partir do XºGC, embora tenha havido recentemente uma redução da oferta (Gráfico 38).

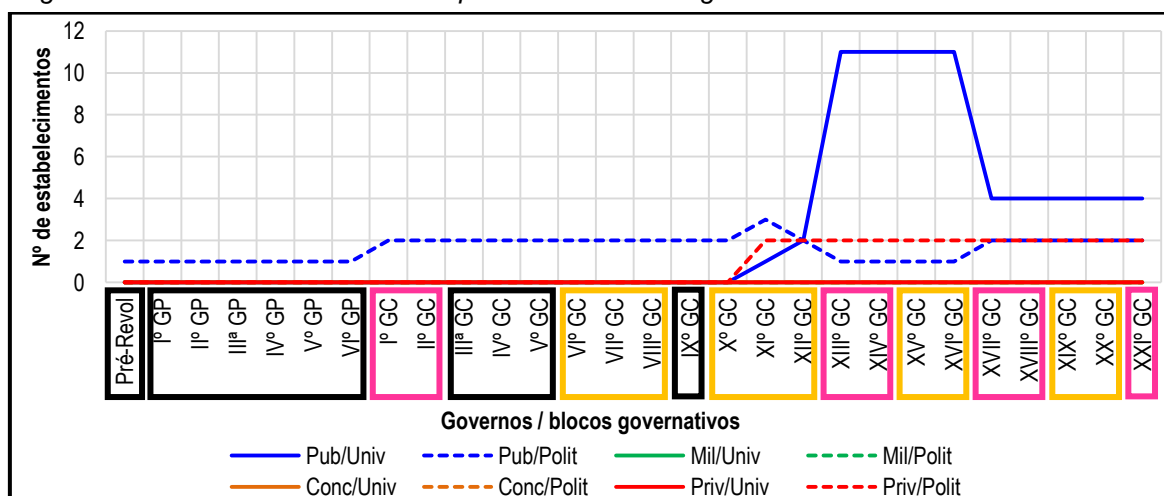
Gráfico 38: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Região Autónoma dos Açores – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Na Região Autónoma da Madeira a diversificação foi feita, sobretudo, pelo sector Público, com uma contribuição muito limitada da componente Politécnica do sector Privado (Gráfico 39).

Gráfico 39: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Região Autónoma da Madeira – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

A análise descritiva por Região permite, ainda, constatar que:

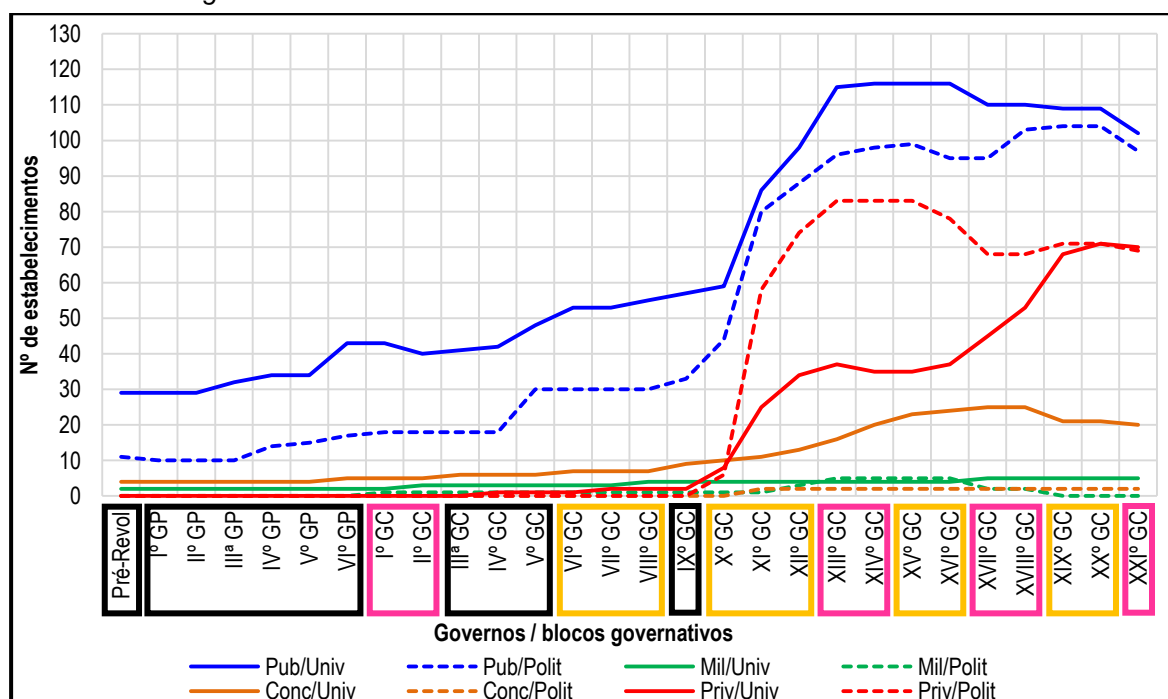
- O sector de Ensino Superior Militar e Policial apenas ocorre na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve (embora, neste caso, apenas com um estabelecimento).
- O sector Concordatário apenas tem expressão nas Regiões Norte, Área Metropolitana do Porto, Centro e Área Metropolitana de Lisboa, tendo tido uma “extensão na Região Autónoma da Madeira, por tempo limitado (apenas há referência no período de dois Governos).

A riqueza das espécies também pode ser apreciada tomando o todo nacional.

Salvaguardadas as diferenças na expressão quantitativa dos vários sectores no conjunto global das Instituições de Ensino Superior, verifica-se um predomínio da oferta de estabelecimentos de natureza Universitária nos sectores Público, Concordatário e Militar (neste caso a vantagem é muito discreta).

No sector Privado predomina a oferta Politécnica até ao XIX^o GC (PSD), momento em que a oferta deste sector se iguala em termos dos dois subsistemas. Esta evolução no sector Privado ocorre em simultâneo com a variação na oferta de entidades, como vimos antes, nomeadamente com a redução do número de Estabelecimentos Não Integrados, sobretudo de natureza Politécnica, enquanto se regista um aumento do número de Unidades Orgânicas, especialmente no subsistema Universitário.

Gráfico 40: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

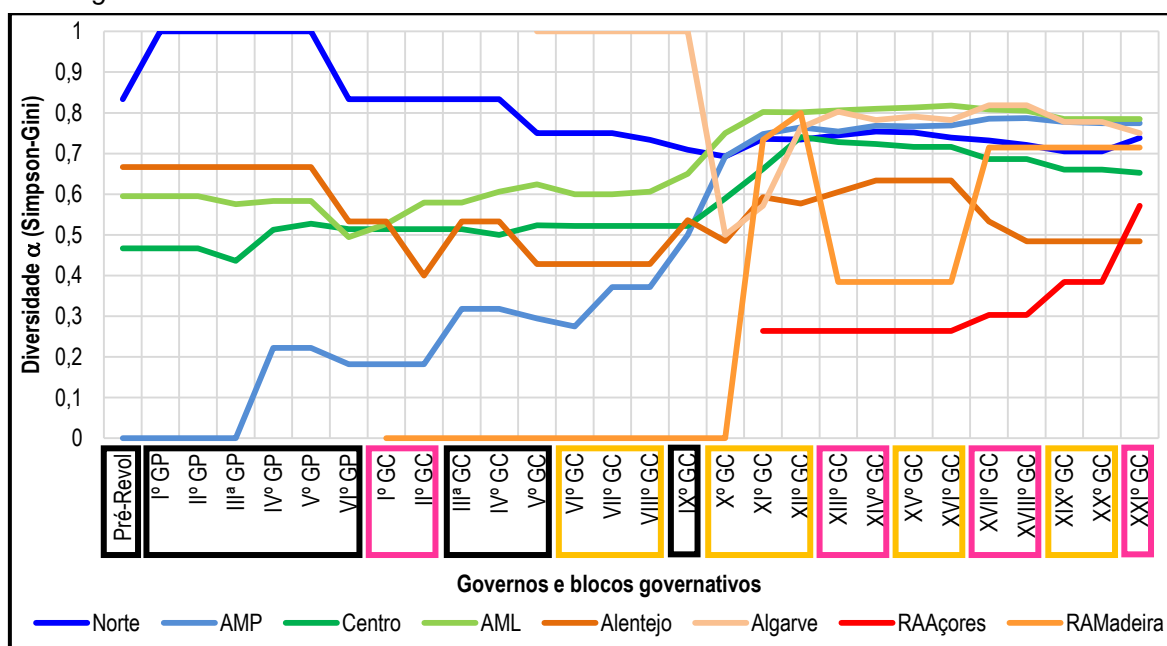
5.3.2. Riqueza e dispersão das espécies (diversidade α e diversidade γ)

Uma abordagem mais complexa da diversidade envolve dois parâmetros: (1) o número absoluto de elementos de cada espécie, a sua riqueza absoluta; e (2) a dispersão desses elementos pelas diferentes espécies. O Índice de Simpson corrigido (Simpson-Gini) e o Índice de Shannon (Shannon-Weaver ou Shannon-Wiener) são utilizados na ecologia para o estudo da distribuição e diversidade das espécies.

Aqueles dois índices foram usados para calcular a diversidade alfa (α) por região NUTS II com a adaptação descrita para a Área Metropolitana do Porto. Os dados do cálculo da diversidade constam em Quadro anexo a este trabalho (Anexo 2).

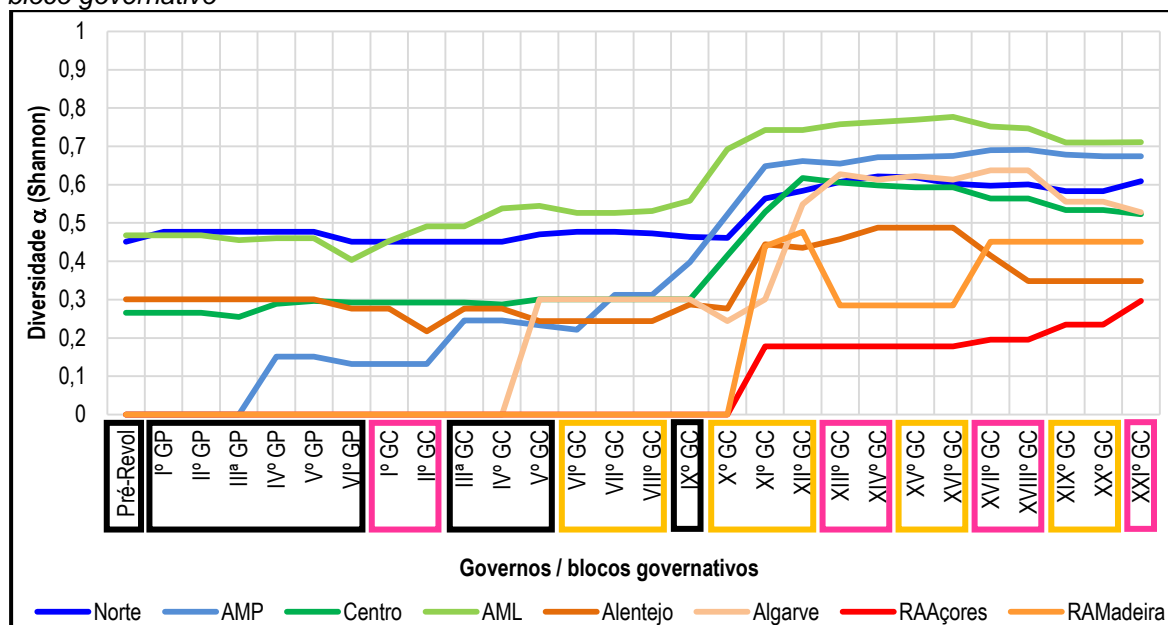
Para situações em que há um número reduzido de Instituições e uma distribuição equitativa dessas Instituições por tipos, como ocorre na Região Norte durante os Governos Provisórios, a diversidade calculada pelo Índice de Simpson-Gini apresenta o valor máximo, e é independente do número de tipos presentes. Este resultado paradoxal resulta de, na concepção da fórmula, ser considerada a proporcionalidade da distribuição dos elementos (neste caso, os estabelecimentos) apenas entre os tipos ou espécies presentes na amostra. Como consequência, com o aumento do número de estabelecimentos o valor da diversidade diminui, porque isso funciona como um aumento da concentração dessas espécies. O perfil inverte-se assim que se regista um aumento do número de espécies distintas presentes na amostra (Gráfico 41).

Gráfico 41: *Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Índice de Simpson-Gini – Perfil por Governo / bloco governativo*



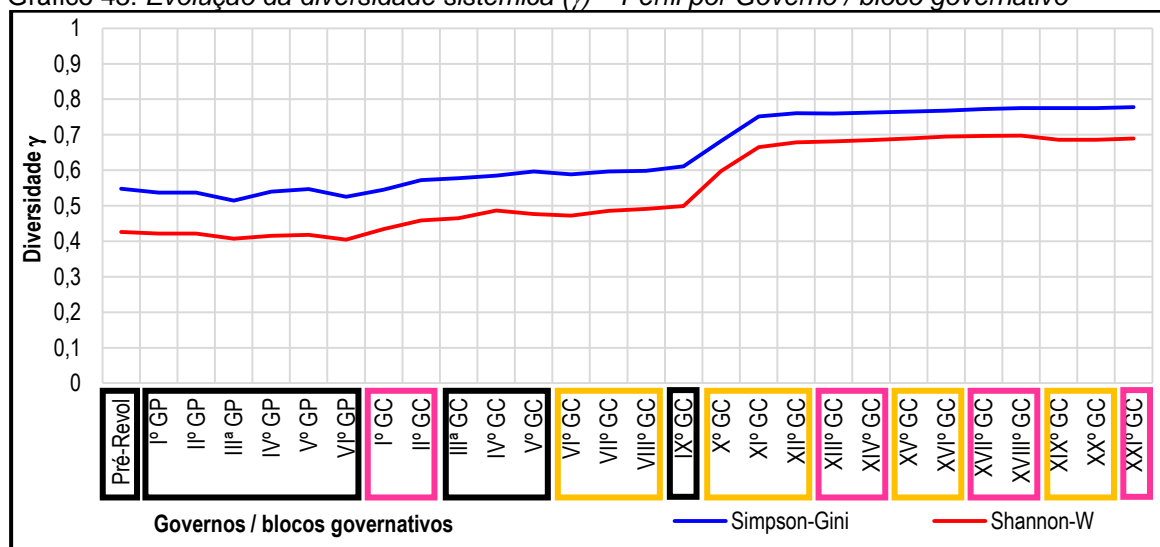
Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Nas mesmas condições, em que há um número reduzido de Instituições, o Índice de Shannon tem um comportamento mais próximo dos perfis obtidos para as outras Regiões, gerados quer pelo mesmo Índice de Shannon, quer pelo Índice de Simpson-Gini. Isto acontece porque o Índice de Shannon toma em consideração, não apenas os tipos ou espécies presentes na amostra mas, o todo dos tipos ou espécies que existem e que podem, ou não, estar presentes na amostra (Gráfico 42).

Gráfico 42: *Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Índice de Shannon – Perfil por Governo / bloco governativo*

Uma nota importante a salientar sobre os dados apresentados é que o número reduzido de Instituições nas Regiões do Algarve e da Madeira tem como consequência alterações bruscas nos valores de diversidade sempre que há uma alteração no número de Instituições. Nessas duas Regiões, as alterações registadas podem ser associadas à reorganização de Unidades Orgânicas.

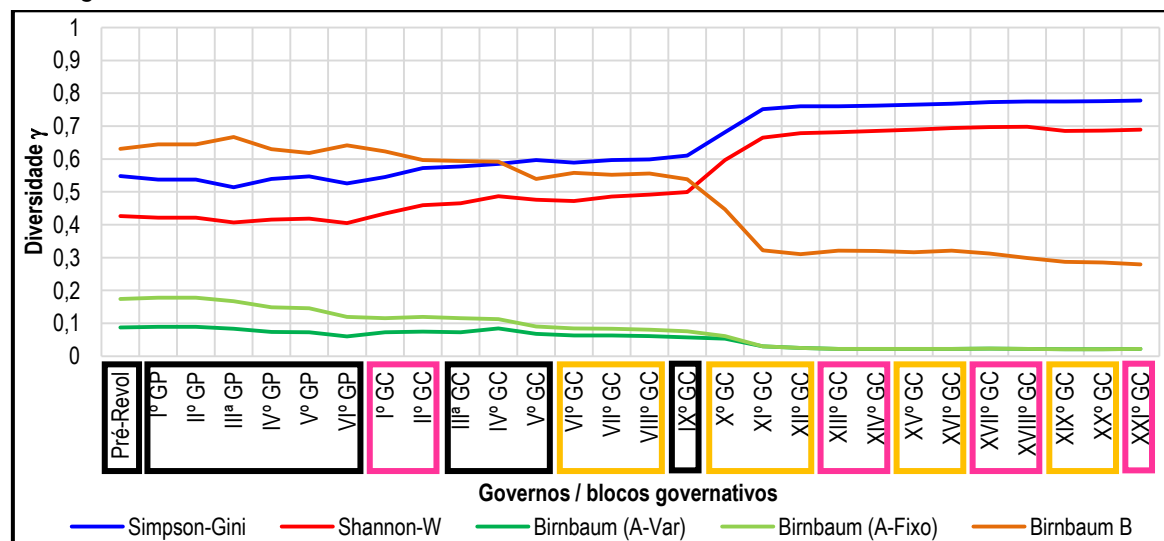
Também foi calculada a diversidade para o todo nacional, diversidade gama (γ), por Governo, com base nos índices de Simpson-Gini e de Shannon. Os perfis globais são semelhantes para os dois índices, embora o de Simpson-Gini origine sempre um valor mais elevado para a diversidade do sistema (Gráfico 43).

Gráfico 43: *Evolução da diversidade sistémica (γ) – Perfil por Governo / bloco governativo*

A partir do trabalho de Birnbaum (1983) e de aplicações realizadas por Huisman (Huisman, 2000; Huisman, Kaiser, & Vossensteyn, 2000; Huisman et al., 2007), adaptamos um índice de Birnbaum, descrito como o número total de tipos dividido pelo número total de instituições. Para tal usamos duas variantes. Num dos casos (A-Var), o numerador inclui apenas os tipos ou espécies presentes em cada momento de cálculo, logo é variável; no outro caso (A-Fixo), o número de tipos usado em todos os cálculos é o número total de combinações possíveis da matriz subsistema/sector adotada (8 “espécies”). O quinto índice (B) também foi usado por Birnbaum (1983) e divide o número de estabelecimentos do tipo mais abundante pelo número total de estabelecimentos.

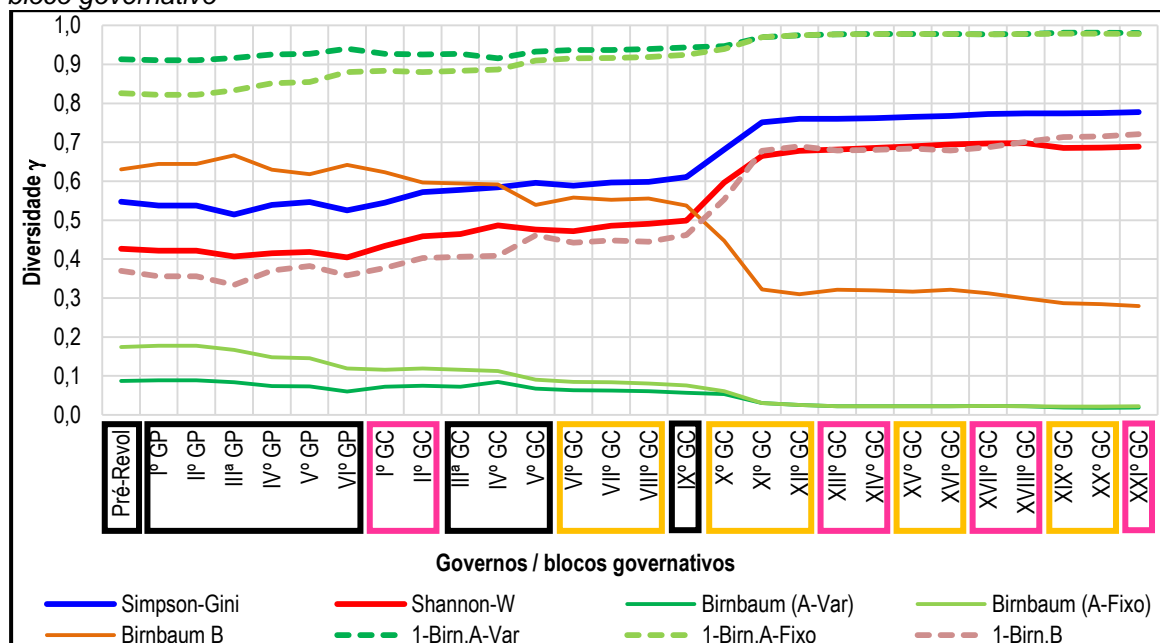
Os resultados gerados pela aplicação dos Índices de Birnbaum apresentaram uma evolução inversa dos resultados dos Índices de Simpson-Gini e de Shannon. No caso dos Índices que identificamos como *A-Var* e *A-Fixo*, as variações são muito ténues por comparação com os outros índices da ecologia. No caso do Índice B de Birnbaum, o perfil de variação é genericamente semelhante aos dois índices da ecologia, mas em sentido inverso. Tal decorre de se tratar claramente de um índice de dominância (Gráfico 44).

Gráfico 44: *Evolução da diversidade sistémica (γ) – Adaptação de índices – Perfil por Governo / bloco governativo*



Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

Perante o problema descrito, optamos por adotar um procedimento semelhante ao da conversão do índice de Simpson original no Índice corrigido de Simpson-Gini. Os Índices de Birnbaum corrigidos que usam o número de espécies apresentam um perfil mais regular e mais elevado que os índices importados da ecologia. Quanto ao Índice de Birnbaum corrigido, que toma como numerador o número de estabelecimentos do tipo mais abundante, apresenta um padrão de resposta mais próximo dos índices de Simpson-Gini e de Shannon (Gráfico 45).

Gráfico 45: *Evolução da diversidade sistémica (γ) – Índices de Birnbaum – Perfil por Governo / bloco governativo*

Legenda: Cor das caixas (blocos governativos): Rosa – PS; Laranja – PSD; Preto – Iniciativa Presidencial ou outras soluções.

De modo a tornar clara a tendência das curvas geradas no perfil temporal dos índices, foi calculado o declive da recta de regressão para cada um dos perfis obtidos com os índices de Simpson-Gini e de Shannon (Quadro de suporte em anexo – Anexo 2 – e Gráficos 46 a 53).

O valor obtido para o declive permite apreciar a intensidade do efeito, produzido pela variação do número de espécies e do número de estabelecimentos distribuídos entre essas espécies, sobre a diversidade do sistema em cada Região. Este valor mostra o quanto a diversidade se alterou dentro de uma dada Região, embora nada diga acerca da distância desse valor ao valor para o sistema, considerado este como um todo a nível nacional.

Pela razão enunciada nas notas anteriores, o efeito no índice de Simpson-Gini, na Região Norte e na Região Algarve, contribui para que se gerem rectas de inclinação negativa. No caso da Região Alentejo, a recta de regressão para o mesmo índice apresenta, também, um valor negativo, embora com ponto de partida mais baixo e com declive mais reduzido. Pelo contrário, o Índice de Shannon apresenta declive positivo em todas as Regiões.

Para o Índice de Simpson-Gini, o declive da recta mais elevado é obtido na Região Autónoma da Madeira, seguida da Área Metropolitana do Porto, da Área Metropolitana de Lisboa e da Região Centro. Porém, deve ser salientado que o intervalo de tempo considerado no caso da Região Autónoma da Madeira é mais curto. Calculado o Índice de Shannon, o declive da recta mais elevado é obtido na Área Metropolitana do Porto, seguida do Algarve, da Região Autónoma da Madeira, da Região Centro e da Área Metropolitana de Lisboa. As duas Áreas Metropolitanas e a Região Centro são as Regiões em que os perfis dos dois Índices calculados são mais próximos.

Quanto ao coeficiente de determinação, apresenta valores mais altos para os dois Índices na Área Metropolitana do Porto (acima de 0,9 nos dois índices), seguida da Área Metropolitana de

Lisboa e da Região Centro, valores que indicam a força da relação entre a variável independente (Governo) e a variável dependente (diversidade).

Gráfico 46: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Norte – Perfil por Governo

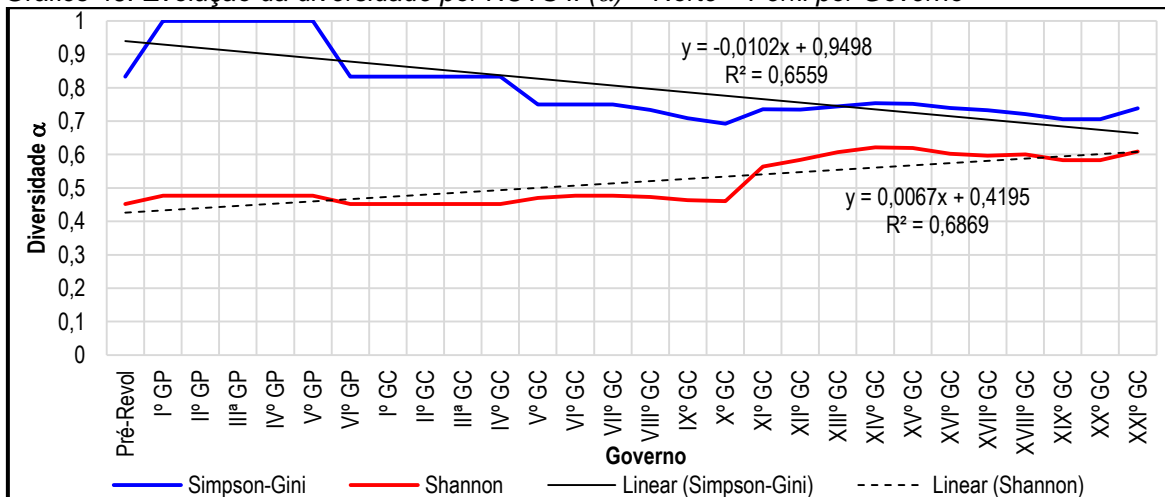


Gráfico 47: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Área Met. do Porto – Perfil por Governo

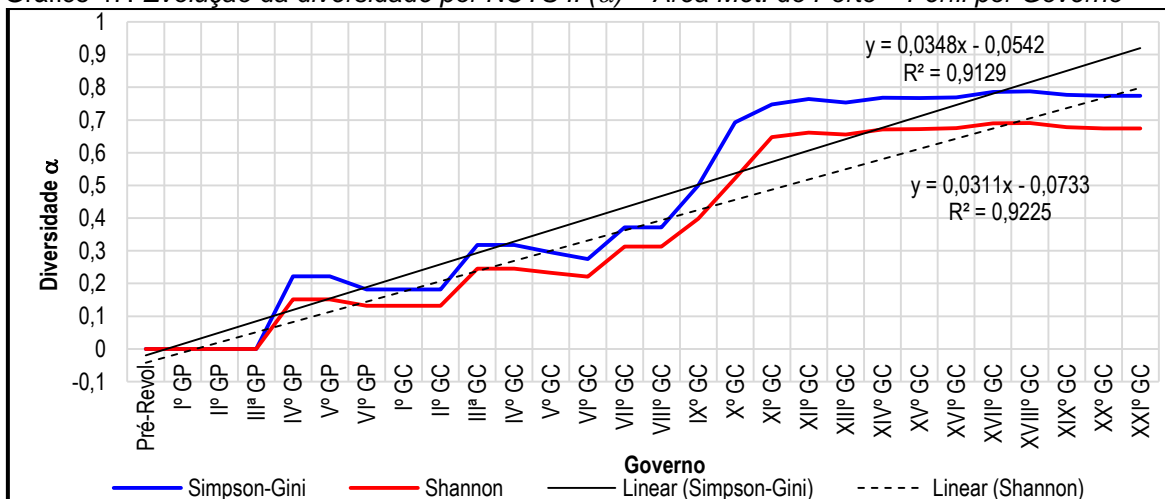


Gráfico 48: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Centro – Perfil por Governo

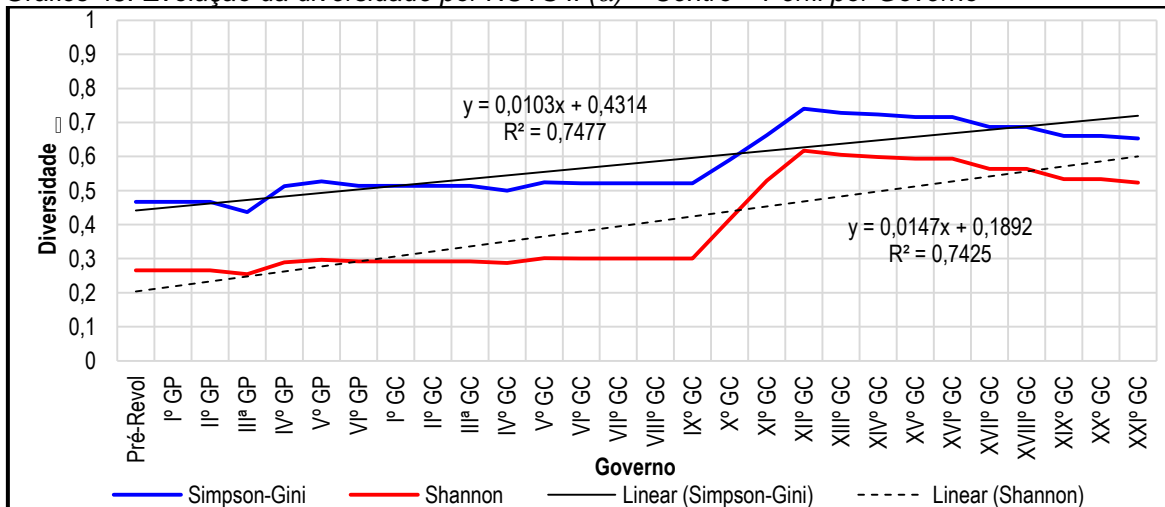


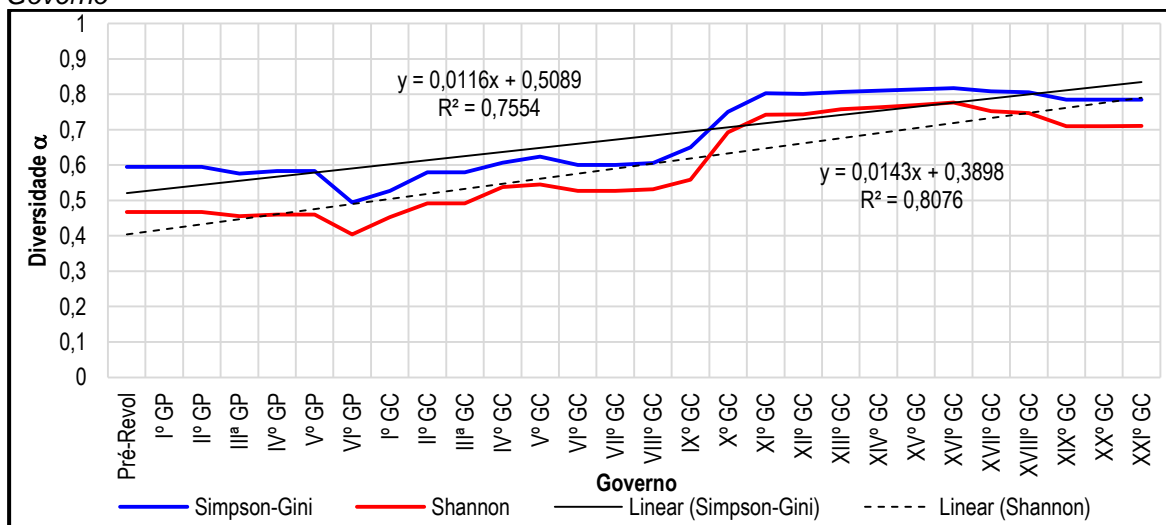
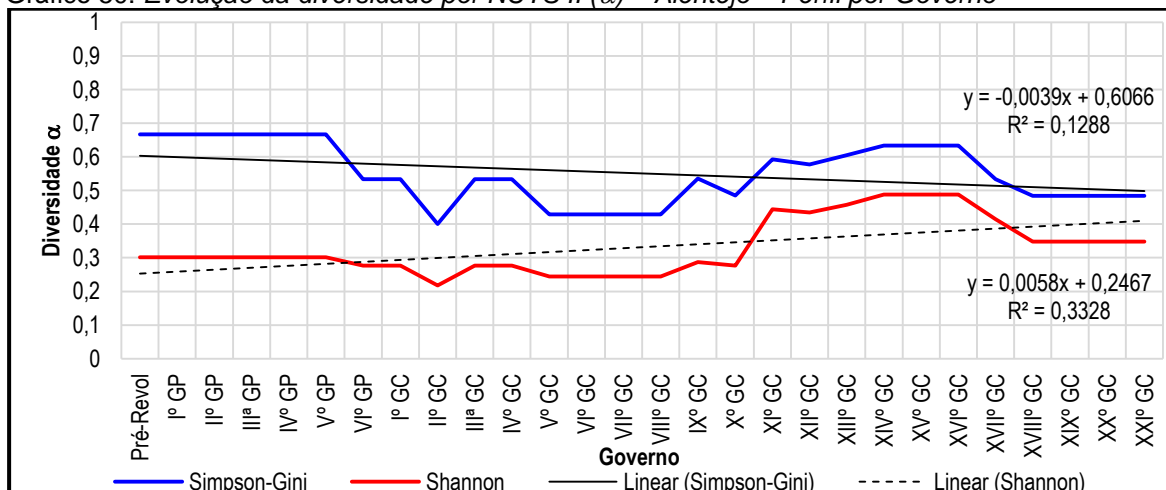
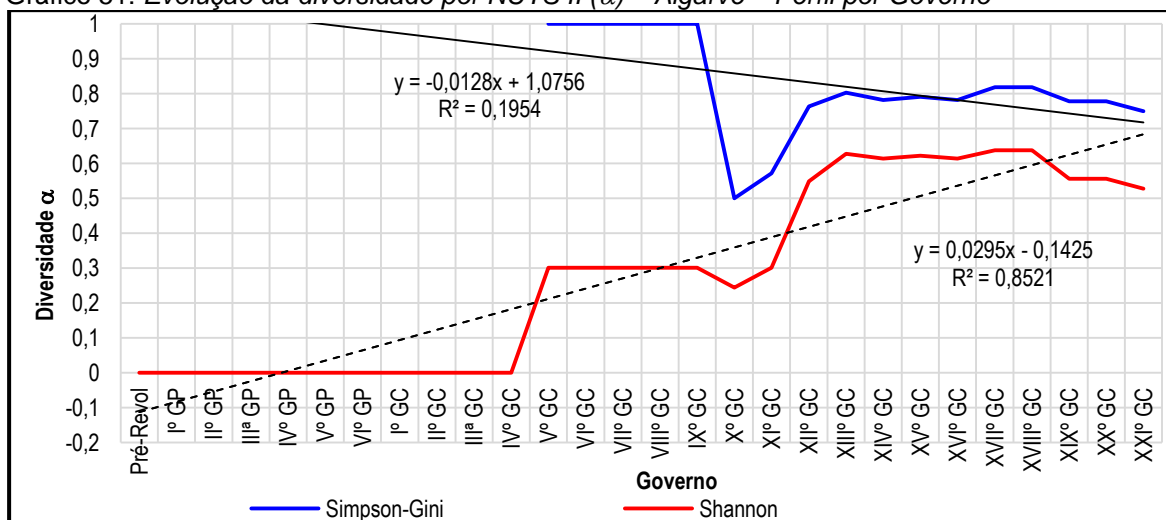
Gráfico 49: *Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Área Metropolitana de Lisboa – Perfil por Governo*Gráfico 50: *Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Alentejo – Perfil por Governo*Gráfico 51: *Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Algarve – Perfil por Governo*

Gráfico 52: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Região Autónoma dos Açores – Perfil por Governo

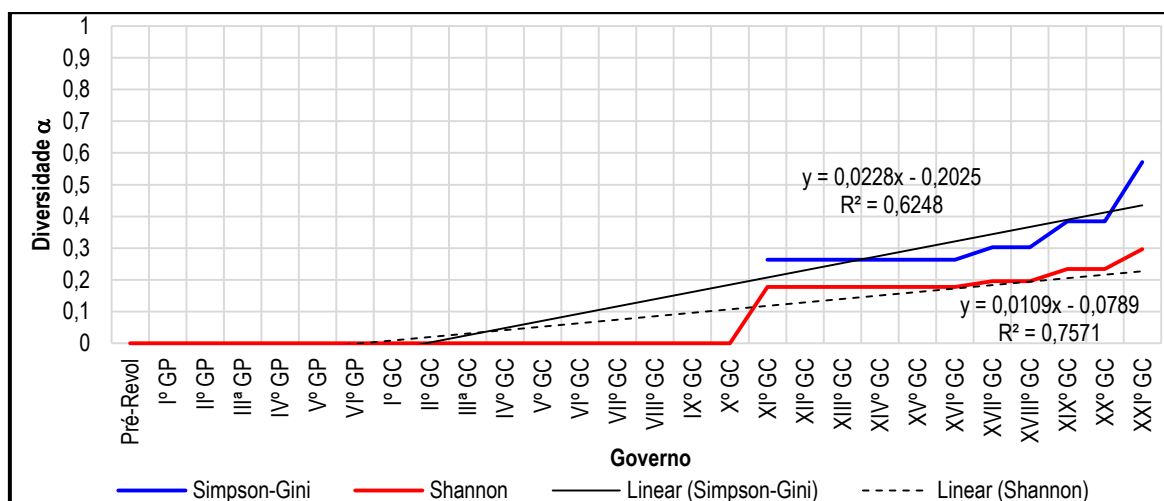
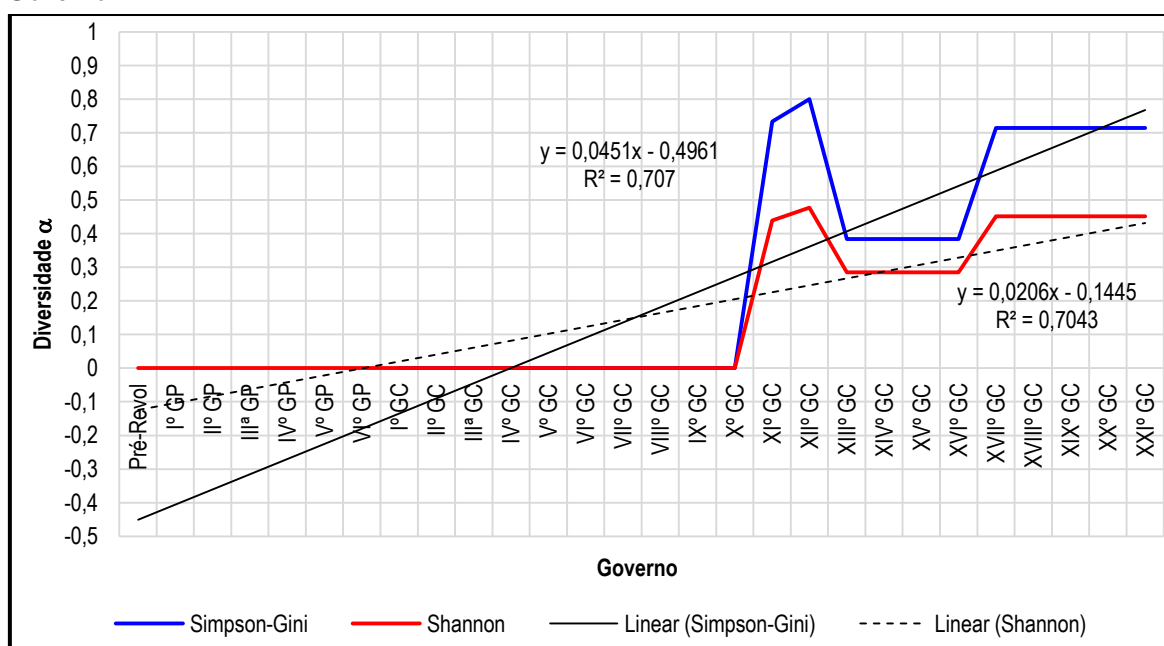
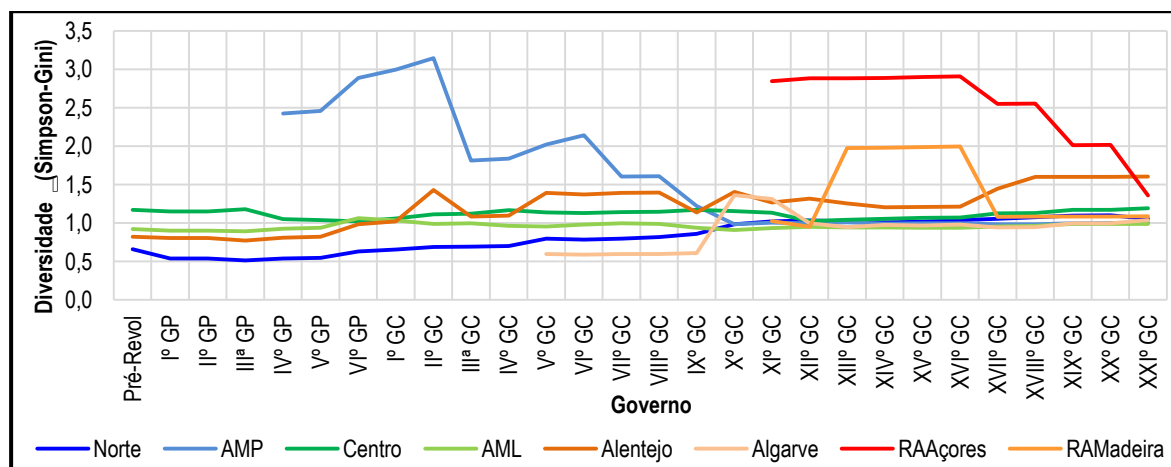
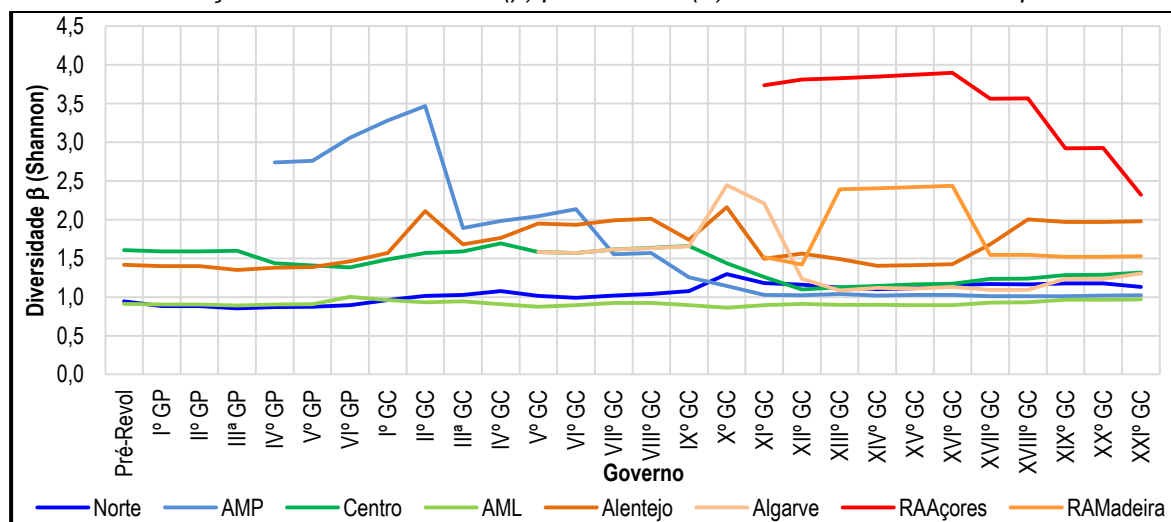


Gráfico 53: Evolução da diversidade por NUTS II (α) – Região Autónoma da Madeira – Perfil por Governo



5.3.3. Heterogeneidade (diversidade β)

Procedemos ao cálculo da diversidade beta (β) com recurso à razão γ/α . Notemos que esta medida permite apreciar o quanto o sistema nacional como um todo é mais rico em espécies, ou seja é mais diverso do que uma das suas unidades constitutivas, neste caso cada uma das Regiões. Para tal, efetuamos os cálculos, usando os valores de diversidade alfa e gama obtidos pelos Índices de Simpson-Gini e de Shannon (Anexo 2). Os resultados por NUTS II são apresentados nos Gráficos 54 e 55.

Gráfico 54: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – α de Simpson-Gini – Perfil por GovernoGráfico 55: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – α de Shannon – Perfil por Governo

Foi calculado o declive da recta de regressão para cada um dos perfis obtidos por Região (Quadro de suporte em anexo – Anexo 2 – e Gráficos 56 a 63).

Com a ténue exceção da Área Metropolitana de Lisboa, o perfil para a diversidade beta calculado com base nos valores do Índice de Shannon apresenta sempre valores mais altos do que a diversidade calculada com base no Índice de Simpson-Gini. A razão para esta observação parece estar em dois factos observáveis nos perfis calculados para a diversidade gama: (1) a tendência para a subestimação da diversidade pelo Índice de Shannon, em comparação com o Índice de Simpson-Gini; e (2) a manutenção de perfis paralelos quase paralelos que lembram uma progressão aritmética, o que resulta da existência de uma diferença entre os dois perfis que varia pouco ao longo do período estudado (média: 0,1005, DP: 0,0181; máx.: 0,1287; min: 0,0733) (Anexo 2). Como o índice é calculado como γ/α , a consequência é a amplificação do efeito para valores de perfil mais baixos, neste caso para o Índice de Shannon.

Calculada a diversidade beta com base nos valores obtidos para alfa e gama pela fórmula de Simpson-Gini, registam-se declives da recta com o mesmo sentido do que se registou para a fórmula de Shannon, na maioria das regiões. As exceções ocorrem na Região do Algarve e, de modo muito discreto, também na Região Centro. Nas Regiões Centro e Algarve os dois perfis têm declives inversos: positivo para Simpson-Gini; negativo para Shannon. Em particular no caso do Algarve, a diferença poderá estar associada ao efeito de comportamento do Índice de Simpson-Gini perante a concentração dos elementos quando existe um conjunto muito limitado de espécies.

Na Região Norte e na Região do Alentejo os dois perfis apresentam declive positivo. Na Área Metropolitana do Porto, na Região Autónoma dos Açores e na Região Autónoma da Madeira, os dois perfis apresentam declive negativo.

Os declives negativos mais acentuados são obtidos, para os dois Índices, na Região Autónoma dos Açores e na Área Metropolitana do Porto. Os declives positivos mais acentuados são obtidos na Região do Alentejo, seguido pela Região Norte, resultados que também ocorrem com os dois Índices.

Feito o cálculo da diversidade beta com base nos valores obtidos para alfa e gama antes obtidos pela fórmula de Shannon, verifica-se que as Regiões em que a redução da magnitude da diferença entre a diversidade nacional e a diversidade local foi mais acentuada foram a Região Autónoma dos **Açores**, seguida pela Área Metropolitana do **Porto**, pela Região do **Algarve** e pela Região Autónoma da **Madeira**.

Contudo, é importante notar que se considerarmos a proximidade entre os valores da diversidade alfa para essas Regiões e da diversidade gama, no final do período histórico abrangido, verifica-se que a maior aproximação ao valor nacional, ou seja a “1” aconteceu na área Metropolitana do **Porto** seguida pela Região do **Algarve**. A Região Autónoma da **Madeira** e, principalmente a Região Autónoma dos **Açores**, registam ainda, no final do período estudado, um afastamento em relação ao valor nacional aproximadamente igual (RAM) ou mesmo superior (RAA) ao ponto de partida de algumas outras Regiões. Outra nota importante é que nas duas Regiões Autónomas o período temporal considerado que permite esta análise é mais reduzido.

A Região Centro também se aproximou da diversidade gama, de uma forma mais discreta. A Área Metropolitana de Lisboa praticamente manteve a condição de região que, ao longo de todo o período histórico estudado, mais se aproxima ou reflete a diversidade nacional no sistema. Pelo contrário, apesar dos ganhos individuais de diversidade alfa, a Região Norte registou um pequeno afastamento em relação ao valor da diversidade gama. Porém, foi na Região do Alentejo que se registou o maior cavamento entre a Região e o quadro nacional de diversidade, apesar dos ganhos na diversidade alfa nessa Região.

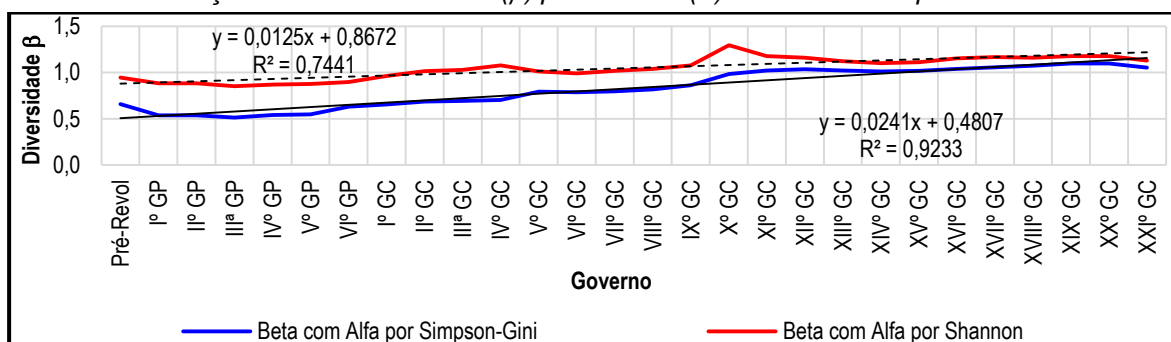
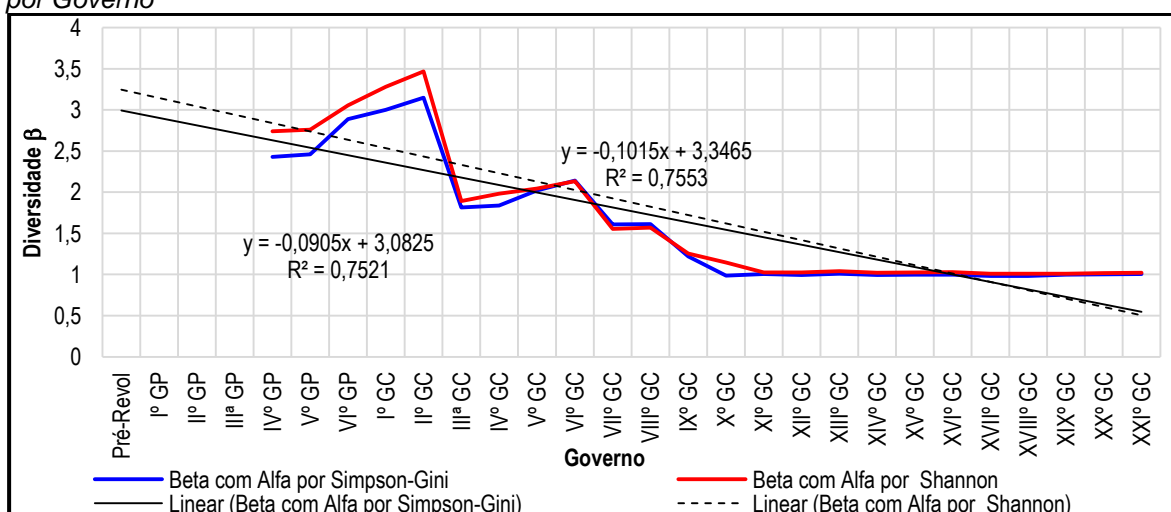
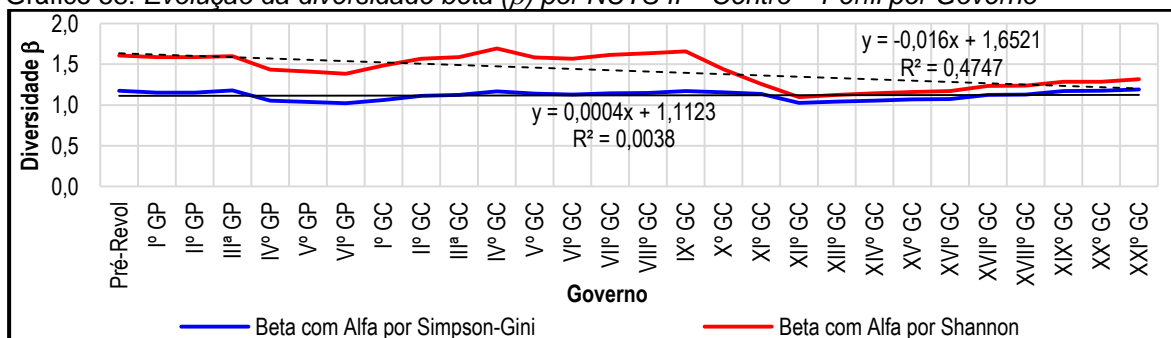
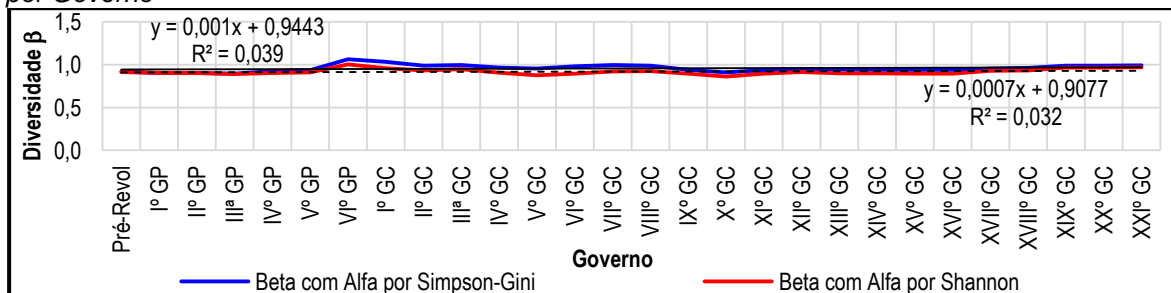
Gráfico 56: *Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Norte – Perfil por Governo*Gráfico 57: *Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II – Área Metropolitana do Porto – Perfil por Governo*Gráfico 58: *Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II – Centro – Perfil por Governo*Gráfico 59: *Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II – Área Metropolitana de Lisboa – Perfil por Governo*

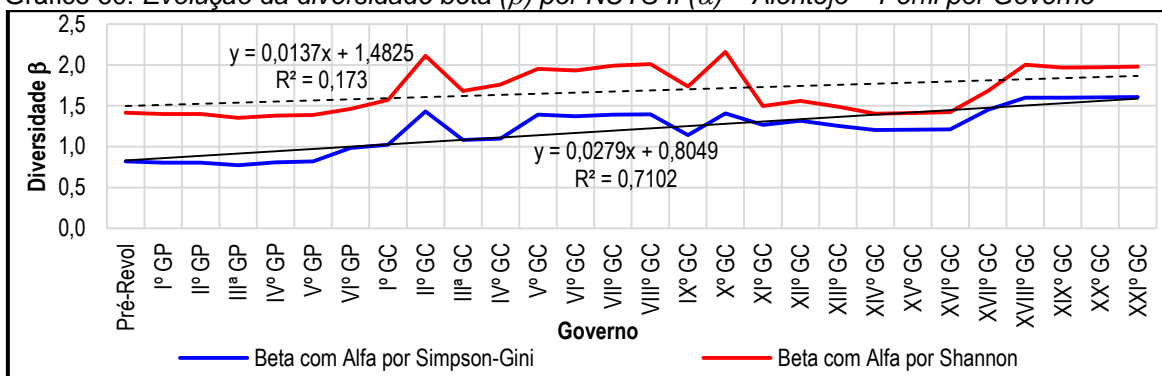
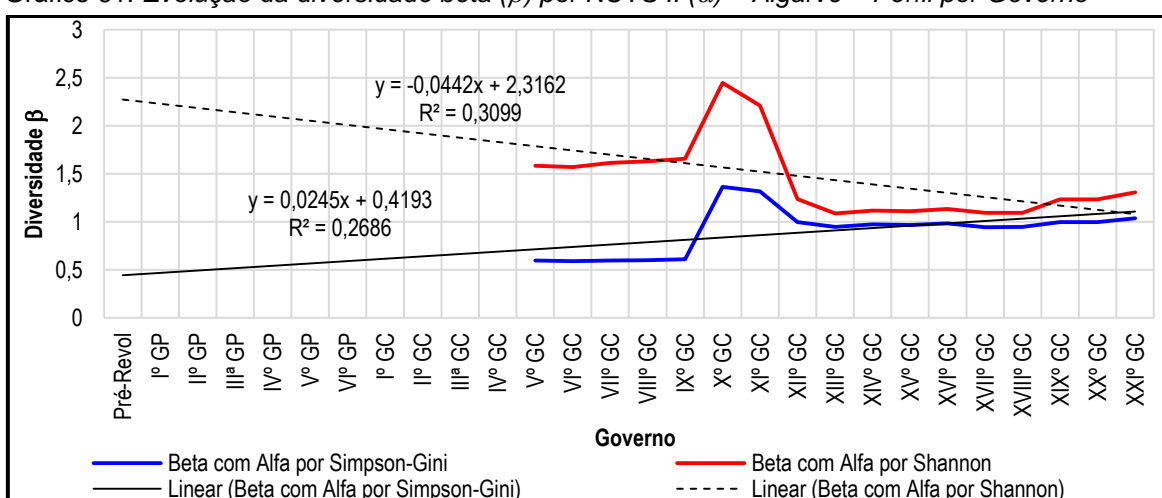
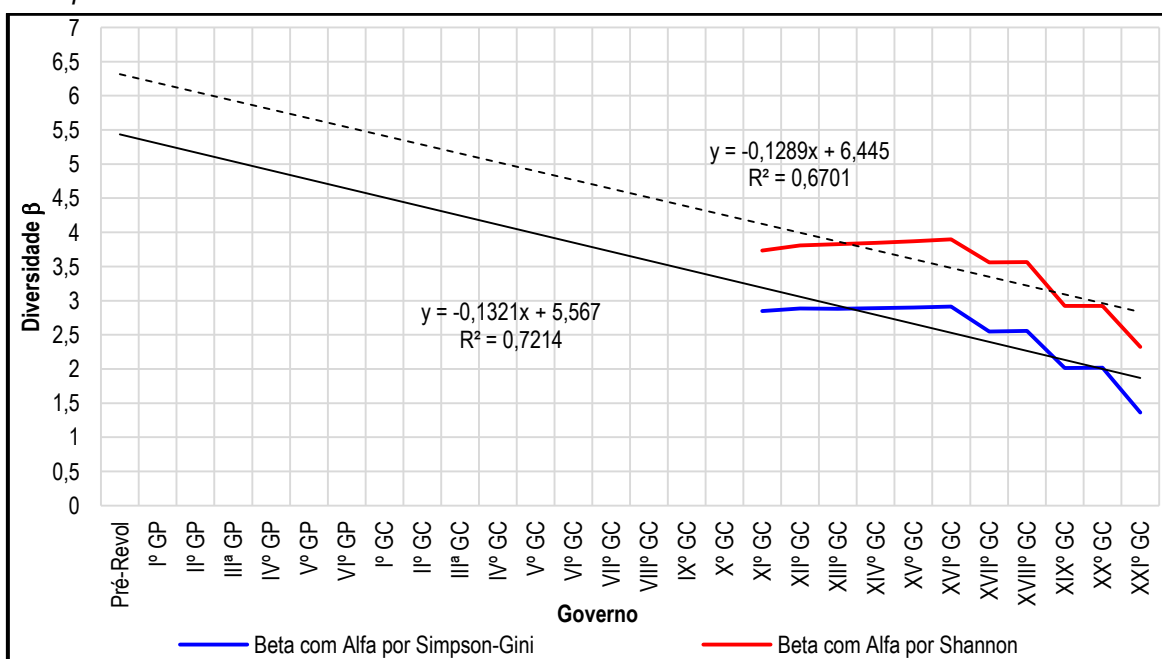
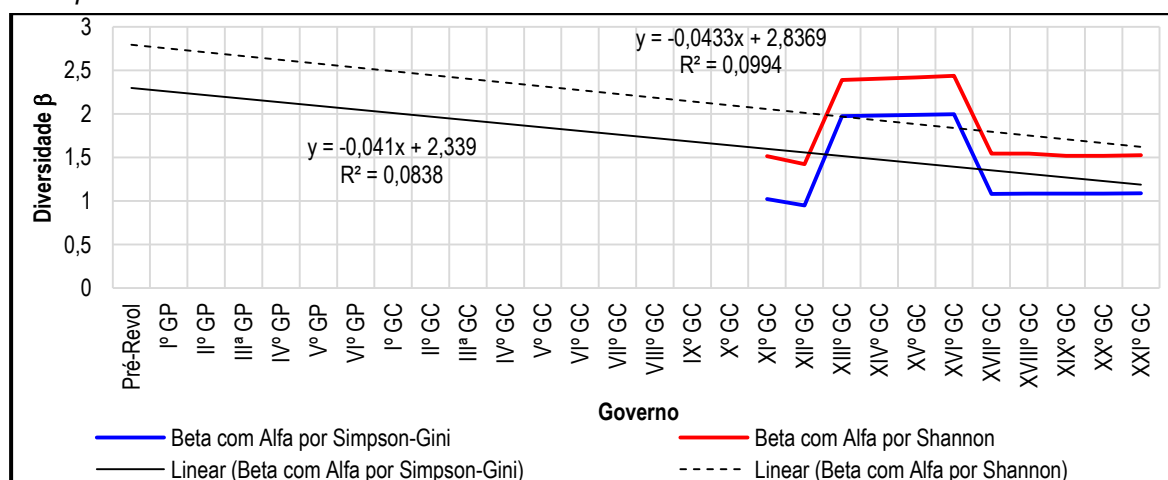
Gráfico 60: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Alentejo – Perfil por GovernoGráfico 61: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Algarve – Perfil por GovernoGráfico 62: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Região Autónoma dos Açores – Perfil por Governo

Gráfico 63: Evolução da diversidade beta (β) por NUTS II (α) – Região Autónoma da Madeira – Perfil por Governo

O coeficiente de determinação apresenta valores mais altos, com declive positivo, na Região do Norte, seguida pela Região Alentejo, o que acontece para os dois Índices. Nos casos de declive negativo, o coeficiente apresenta valores mais altos para a Área Metropolitana do Porto, seguida pela Região Autónoma dos Açores, também para os dois Índices.

Em seguida aplicamos o teste t para análise da diferença entre as variâncias dos índices segundo os blocos governativos. Para tal recorremos aos valores da diversidade gama no último Governo de cada bloco governativo. Os resultados da aplicação do teste t aos resultados do Índice de Shannon são apresentados no Quadro 44. Nenhuma das análises para os resultados do Índice de Simpson-Gini apresentou diferença significativa para $p < .05$.

Quadro 44: Teste t para blocos governativos

	Pré-Revol.	VIºGP	IIºGC	VºGC	VIIIºGC	IXºGC	XIIºGC	XIVºGC	XVIºGC	XVIIIºGC	XXºGC
VIºGP	t(99)=0.339 p=.735										
IIºGC	t(103)=0.486 p=.627	t(133)=0.896 p=.371									
VºGC	t(101)=0.784 p=.434	t(150)=1.257 p=.210	t(146)=0.291 p=.770								
VIIIºGC	t(101)=1.026 p=.307	t(155)=1.532 p=.127	t(148)=0.545 p=.586	t(187)=0.268 p=.788							
IXºGC	t(96)=1.178 p=.241	t(152)=1.721 p=.087	t(145)=0.698 p=.485	t(189)=0.425 p=.671	t(203)=0.150 p=.880						
XIIºGC	t(103)=4.775 p<.001	t(92)=6.113 p<.001	t(88)=4.592 p<.001	t(125)=4.698 p<.001	t(141)=4.437 p<.001	t(157)=4.475 p<.001					
XIVºGC	t(56)=4.942 p<.001	t(89)=6.329 p<.001	t(86)=4.778 p<.001	t(121)=4.911 p<.001	t(136)=4.652 p<.001	t(151)=4.704 p<.001	t(667)=0.299 p=.764				
XVIºGC	t(56)=5.122 p<.001	t(88)=6.547 p<.001	t(85)=4.979 p<.001	t(119)=5.136 p<.001	t(134)=4.880 p<.001	t(149)=4.946 p<.001	t(662)=0.686 p=.492	t(724)=0.398 p=.690			
XVIIIºGC	t(54)=5.221 p<.001	t(84)=6.687 p<.001	t(82)=5.092 p<.001	t(115)=5.269 p<.001	t(129)=5.015 p<.001	t(141)=5.093 p<.001	t(646)=0.855 p=.392	t(722)=0.562 p=.573	t(723)=0.149 p=.880		
XXºGC	t(52)=5.052 p<.001	t(80)=6.519 p<.001	t(78)=4.908 p<.001	t(108)=5.075 p<.001	t(121)=4.815 p<.001	t(133)=4.887 p<.001	t(601)=0.307 p=.713	t(694)=0.036 p=.970	t(697)=0.408 p=.683	t(730)=0.597 p=.550	
XXIºGC	t(52)=5.104 p<.001	t(80)=6.578 p<.001	t(78)=4.966 p<.001	t(108)=5.139 p<.001	t(121)=4.880 p<.001	t(133)=4.955 p<.001	t(600)=0.501 p=.616	t(690)=0.178 p=.858	t(692)=0.262 p=.792	t(721)=0.442 p=.658	t(747)=0.163 p=.870

Os resultados permitem estabelecer uma só linha de corte, que se situa na transição do IXº GC (PS) para o bloco governativo seguinte que culmina no XIIº GC (PSD). Com exceção da

transição do VIº Governo Provisório para o IXº Governo Constitucional, em que $p < .1$, todas as relações entre blocos governativos, acima e abaixo daquele limiar de transição são estatisticamente não significativas para um valor de $p < .05$.

Por fim, outra forma de apreciar a heterogeneidade no sistema, com base no raciocínio adaptado a partir da ecologia, é a análise entre pares de “amostras” do sistema. Para tal partimos do número de espécies partilhadas entre Governos sucessivos e do número de espécies presentes em apenas cada um deles, e calculamos coeficientes. Optamos por aplicar este método a pares sucessivos de Governo, quer no todo nacional, quer em cada uma das Regiões. Foram utilizados dois Índices: de Jaccard e de Sørensen. Quando o índice apresenta o valor “1”, significa que todos os tipos ou “espécies” presentes são partilhados pelas duas amostras, independentemente do número de tipos presentes. Se há diferenças no número de tipos presentes numa e noutra amostra o valor é inferior à unidade. Note-se que a heterogeneidade é aqui calculada com base no número de espécies partilhadas ou detidas por apenas um dos Governos. Não é determinado se as espécies partilhadas por dois pares consecutivos de Governos são as mesmas espécies.

Sempre que ocorreu aumento no número de espécies num dos Governos em relação ao precedente, o valor é apresentado com letra normal; nos casos em que ocorreu diminuição no número de espécies da amostra em relação à precedente, o valor é apresentado em *itálico*.

A partir dos dados apresentados em anexo (Anexo 2) a este trabalho, há um conjunto de evidências que se realçam:

- Embora quase todas as regiões apresentem em algum momento um valor inferior a 1 para o Coeficiente de Semelhança entre pares de Governo, há dois pares que se destacam em termos de diminuição da semelhança: na transição do IXº GC (PS-PSD) para o Xº GC (PSD), com 5 mudanças em 9 Regiões, e na transição do Xº GC para o XIº GC (ambos do PSD e do mesmo bloco governativo), com 8 mudanças em 9 Regiões. Esta diminuição da semelhança resulta de aumento do número de espécies no segundo Governo de cada par e parece corroborar os dados anteriores sobre a transição entre o IXº GC (PS-PSD) e o bloco governativo formado pelos Xº a XIIº GC (PSD).
- Todas as transições a que corresponde a diminuição do Coeficiente de Semelhança porque o segundo Governo do par tem mais espécies não partilhadas do que o primeiro Governo desse par, ou seja, a que corresponde um aumento da diversidade, acontecem até ao par formado pelo XIIº GC (PSD) e XIIIº GC (PS). A seguir ocorrem quatro pares sem mudanças no Coeficiente de Semelhança, Condição que parece acompanhar a estabilização do sistema, conforme vimos atrás. É nos pares XVIIº-XVIIIº GC (PS) (1 caso) e XVIIIº GC (PS) para XIXº GC (PSD) (3 casos) que se registam transições com diminuição do Coeficiente de Semelhança devido a diminuição do número de espécies.

Os vários cálculos realizados e apresentados permitem estabelecer alguns elementos de discussão que serão tratados no próximo Capítulo.

Capítulo 6

Discussão de resultados

Importa, agora, proceder a uma apreciação crítica dos resultados obtidos nos três estudos que realizamos. Os vários Governos e blocos governativos devem ser integrados numa linha histórica, enquadrada pelas ideologias partidárias e pelas condições sociais e económicas de cada época, que determinaram discursos e prioridades de ação.

Há um aspeto fundamental no enquadramento de todas as análises que possam ser feitas sobre o Ensino Superior em Portugal: a sua **estrutura sistémica**. Até 1974 o sistema de Ensino Superior português era um sistema centrado na Universidade, composto por apenas quatro Universidades e um Instituto Universitário públicos e a Universidade Católica (Caetano, 1974). A Lei nº 5/73, de 25/07, estabeleceu as bases para a criação de um sistema binário, formado por Universidades e instituições não Universitárias, sendo estas os Institutos Politécnicos e as Escolas Normais Superiores. É nesse quadro jurídico de reforma do sistema que nos primeiros anos após a revolução de 1974, várias instituições mudam o seu estatuto e passam a integrar o sistema de Ensino Superior. A partir de Instituições do Ensino Médio, um nível de ensino diferenciado para as áreas técnicas (comercial, industrial e agrícola), formalmente criado em 1931, gera-se uma oferta de Ensino Superior não-Universitário “de curta duração”, que mantém a vocação técnica. Só mais tarde são criados dois diplomas legais que marcam em definitivo o estatuto do Ensino Superior Politécnico: o Decreto-Lei nº 513-L1/79, de 27/12 (VºGC-Independente), que define o regime de instalação dos estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico; e o Decreto-Lei nº 185/81, de 01/07 (VIIºGC-PSD), que define o correspondente Estatuto da Carreira do Pessoal Docente.

Outro aspeto importante na definição do sistema de Ensino Superior português é a **organização em vários sectores quanto à sua titularidade**. Destacam-se como os mais importantes, em termos quantitativos, os sectores Público e Privado (incluindo este o Ensino Superior Particular e o Ensino Superior Cooperativo, representando este último o “terceiro sector” do ponto de vista da economia social). O Ensino Superior Concordatário, consubstanciado na Universidade Católica Portuguesa, não sendo Público, tem um estatuto jurídico que o distingue do sector Privado. Por fim, há o Ensino Militar e Policial que é Público na sua essência, mas que tem um estatuto jurídico próprio, decorrente da sua origem e especificidade de preparação científica e técnica, com uma tutela ministerial dupla.

Fazemos notar que neste trabalho, é apreciada a **criação formal das instituições através de diploma legal e não a sua implementação** prática. Devido a esta condição, encontramos dificuldades, sobretudo decorrentes da insuficiente informação jurídica disponível sobre as instituições, em especial no caso de instituições Privadas e de estabelecimentos do Ensino Superior Concordatário. Face a cada um dos problemas, foram tomados os procedimentos de contenção descritos no Capítulo 4 (Metodologia), de modo a permitir a análise das instituições.

6.1. O discurso de intenção, a decisão e a realidade do sistema

Este trabalho organiza-se em três estudos complementares, pelos quais se procura esclarecer a coerência entre três elementos sequenciais organizadores do sistema de Ensino Superior: (1) a intenção, traduzida na declaração política (os Programas de Governo); (2) a decisão, que toma corpo pela legislação produzida (quadro jurídico e outros diplomas legais sobre o sistema); e (3) a concretização, na forma das instituições/estabelecimentos criados pelo próprio Estado ou por sectores da sociedade, a que o Estado dá oportunidade de intervenção, dentro de um quadro jurídico definido.

O nosso ponto de partida não é qualquer crença numa relação linear perfeita entre a intenção declarada e a concretização, mediada pela decisão. Pelo contrário, consideramos que aceitar a ideia de dissonância, verificar a eventual existência e documentar a sua forma é um ponto de partida para tentativas de esclarecimento, quer dos fatores de influência envolvidos, quer dos mecanismos de ação que determinam a(s) forma(s) e função (ou funções) do sistema.

Morgan (1986) faz notar que as organizações podem ser vistas como sistemas políticos. As organizações são influenciadas por interesses, conflitos e poder; há tensão entre os interesses individuais e gerais, o que confere carácter político aos atores organizacionais e significado político à cultura da organização; e há um reconhecimento do papel sócio-político das organizações. Um dos modelos interpretativos da governação no sistema de Ensino Superior, identificado por Baldrige (1971), é o modelo político. Nessa linha, Clark (1983) considera que a autoridade política é uma forma de poder, dentro e no contexto envolvente do Ensino Superior, desde o funcionamento interno e a governação das instituições até ao quadro de relações entre as instituições e entre elas e o poder político do Estado. Por isso, Clark (1983) faz notar como o Ensino Superior constitui uma matéria geral a que é reconhecido um grande interesse em termos de discussão política e governação, por parte dos legisladores, do Governo, das organizações de interesses diversos e do eleitorado. Também por isso, o Ensino Superior surge como um campo de políticas de Estado em que confluem argumentos de natureza social, económica e cultural. Na sociedade “ocidental” democrática, à educação, em geral, e ao Ensino Superior, em particular, é atribuído um papel fundamental para a socialização dos indivíduos e para o seu nível de participação cívica e política (Glaeser et al., 2007). Por sua vez, do regime político e das políticas sociais e económicas decorrem efeitos importantes sobre o crescimento económico (Jamali, Wandschneider, & Wunnava, 2007) e sobre o capital humano (Klomp & Haan, 2013). Posto isto, é natural concluir que as Instituições e o sistema de Ensino Superior são entidades políticas, na medida em que são espaços de relação e procura da dominância de ideias e interesses, no plano interno, e, ao mesmo tempo, são determinadas por políticas, reguladas por quadros jurídicos e procuram influenciar a sociedade e os seus órgãos e agentes de política. É possível dar alguns exemplos breves do carácter político do sistema de Ensino Superior.

A legislação nacional em vigor atualmente, através do RJIES, assegura “a diversidade de organização institucional”, prevendo que “no quadro da sua autonomia, e nos termos da lei, as instituições de Ensino Superior organizam-se livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem”. Contudo, o mesmo documento legal reitera a estrutura binária do Ensino Superior e estabelece um conjunto de regras para a existência das instituições, os tipos de unidades orgânicas e características dos ciclos de estudos, bem como a estrutura organizativa e de gestão.

Outro exemplo decorre de as Instituições de Ensino Superior terem de lidar com pressões crescentes no sentido de incorporarem novos modelos de organização, politicamente legitimados e que as legitimam enquanto membros de pleno direito do subsistema e sector em que estão inseridas, bem como de uma comunidade internacional alargada. Estas pressões, com um carácter coercivo, normativo ou mimético (DiMaggio & Powell, 1991; Meyer & Rowan, 1977) são geradas por entidades como a União Europeia (o Processo de Bolonha é exemplo paradigmático) e por outras entidades internacionais, que, ao abrigo de processos negociais, tendo em vista a prestação de apoios ao desenvolvimento, condicionam esse apoio ou impõem a conformidade de políticas e estruturas organizacionais com os modelos aplicados por países economicamente mais desenvolvidos (Pollitt, 2001; Vaira, 2004). As normas e orientações impostas acabam por ser reinterpretadas, sucessivamente, à medida que se progride até aos níveis de base do sistema de Ensino Superior, criando formas alomórficas da mesma norma (Vaira, 2004). Como se torna evidente, a partir da análise da implementação do Processo de Bolonha (Veiga & Amaral, 2008), condições económicas, políticas e culturais distintas são capazes de transformar uma retórica europeia em decisões nacionais e locais, de acordo com agendas próprias. A convergência pode expressar-se em quatro níveis, não necessariamente consequentes e não necessariamente concordantes: no discurso, nas decisões de reforma, nas práticas efetivas ou nos resultados (Pollitt, 2001). No plano do estudo desta Tese, a diversidade sistémica, o Processo de Bolonha não parece ter produzido efeito direto. No entanto, as mudanças na estrutura dos cursos e a implementação de um sistema de avaliação e acreditação dos cursos pode ter alterado a capacidade de manutenção da oferta de cursos e redirecionado escolhas dos candidatos com eventual influência na sustentabilidade a prazo das instituições. Este é um campo de estudo que precisa de aprofundamento.

Noutro plano de relações, a pressão decorre da sociedade nacional em evolução. A especificidade jurídica de sectores do Ensino Superior, como o Ensino Superior Militar e Policial, não é caso único na história recente do Ensino Superior em Portugal. De facto, no decurso dos anos 90, do século XX, várias formações na área da Saúde (Enfermagem e Tecnologias da Saúde), que começaram por ser formações técnicas surgidas dentro do sistema assistencial em Saúde para responder a necessidades próprias da área, passaram pelo caminho da dupla tutela enquanto se fez a sua transferência gradual para a tutela única do Ministério com a responsabilidade pelo Ensino Superior. Apesar da tutela única atual, aquela marca de origem ainda está presente em detalhes que envolvem a sua alegada especificidade técnica. Na

implementação do Processo de Bolonha, as formações Politécnicas em Saúde tiveram um tratamento diferente das outras formações, condição notada, por exemplo, na manutenção de um primeiro ciclo de graduação padrão de quatro anos. Isto não é um detalhe despiciendo, dado que nas restantes áreas de formação Politécnica o tempo de duração padrão para o primeiro ciclo de graduação se reduziu para três anos, em alguns casos sem qualquer valor profissional, obrigando a criar Mestrados de dois ou três Semestres para repor essa capacidade.

Áquele processo não estão alheias circunstâncias envolvendo alterações na organização profissional, matéria da sociologia das profissões que está além do tema desta Tese. Mesmo assim, como domínio de investigação complementar, é interessante perspetivar o papel das profissões como elemento determinante da decisão política e das opções institucionais. A evolução das profissões, quer em termos dos domínios de intervenção e da complexidade do conhecimento científico e técnico associado, quer em termos do estatuto social e das consequentes exigências colocadas ao Ensino Superior, enquanto sede da formação para conferir conhecimento e crédito académico, é um fator importante na mudança da oferta educativa. Preocupações com a comparabilidade europeia da formação e a oportunidade de marcar posição dentro de áreas profissionais (caso dos cursos de Saúde) merecem atenção como possíveis fatores de condicionamento da decisão política e institucional. De Weert (2011) refere-se ao fenómeno de “credencialização” da sociedade, em que os grupos profissionais lutam para redefinir o mundo do trabalho, de modo a reclamar graus e títulos que reforcem o estatuto profissional. No entanto, a situação gera o perigo de dispersão relativamente à missão primária de preparação de diplomados com qualificações adequadas para integrar o mercado de trabalho (De Weert, 2011), o que exige equilíbrio entre interesses de estatuto e interesses de formação técnico-científica.

Se a credencialização da sociedade é um fenómeno de grupo, associado à afirmação de estatuto de áreas profissionais, há uma outra discussão sobre nível educativo e formação que é desenvolvida no plano individual e, por extensão, dos grupos ou classes sociais. Marcelo Caetano (1974, p.149) afirma que a explosão escolar se relacionou com “uma aspiração mais generalizada e insistente a obter promoção social mediante a posse de diplomas de cursos e da entrada em força do sexo feminino em todas as escolas e profissões”. Trata-se da procura de condições para acesso a posições de maior relevo profissional. Esta é uma aspiração de nível individual, embora partilhada coletivamente na sociedade.

Outro aspeto importante na análise da retórica dos Programas de Governo, tendo em conta que é o ponto de partida para iniciativas legislativas e que pode ser determinante da forma final do sistema, é o carácter mais ou menos manipulativo sobre o sistema. March e Olsen (1984) apontam as visões (contextualismo, reducionismo, utilitarismo, instrumentalismo e funcionalismo) que têm dominado a análise política das instituições desde os anos 50, quer na perspetiva mais centrada na moralidade e nos valores da cidadania e da comunidade, quer na perspetiva que enfatiza os processos de negociação de múltiplos interesses. O discurso pode ser mais passivo, no sentido da aceitação de uma inevitabilidade contextual ou mais ativo, ao tentar amplificar as oportunidades em favor dos seus objetivos. O utilitarismo e o instrumentalismo são abordagens

em que parece mais evidente esta procura das oportunidades para orientar o desenvolvimento no sentido pretendido.

Para o estudo da diversidade no Ensino Superior em Portugal é importante perceber o fundamento ideológico subjacente a alguns regimes de governação e a propostas de ação. No entanto, há que ter a plena consciência de dois factos: o regime político assenta num sistema partidário; e os partidos políticos ajustam as suas propostas a contextos sociais e económicos e de negociação política, que se alteram ao longo do tempo. Face a isto, a importância da base ideológica não pode iludir para uma coerência perfeita com o quadro partidário com representação parlamentar e, sobretudo, com capacidade negocial ou de exercício do poder legislativo. A variação das perspetivas internas numa ideologia e os ajustes na realização do processo político, podem dificultar a ligação clara entre ideologias e partidos políticos.

Em seguida fazemos uma breve discussão por etapa de governação.

O PERÍODO FINAL DO ESTADO NOVO – MARCELISMO (1968 – 1974)

No período Marcelista, apesar de se manter o regime corporativo do Estado Novo, sem rutura, há uma orientação de reforma social, que dá origem ao epíteto de “Primavera Marcelista”, pela qual o regime procura a sua sobrevivência, mediante a abertura política e a resposta a desafios colocados pela sociedade em mudança. Num quadro político que aceita uma economia de mercado em nome da propriedade privada e da liberdade de iniciativa, é considerado que compete ao Estado intervir na vida social e económica, para a reparação de injustiças na repartição do rendimento e a promoção do progresso social dos cidadãos.

No final do Estado Novo, além das exigências do mercado de trabalho, em termos da qualificação técnica para os sectores produtivos e do número de trabalhadores qualificados, havia exigências de cariz social. Em Portugal, a educação ainda não era um bem comum, a taxa de analfabetismo correspondia a cerca de um terço da população, o Ensino Superior tinha um carácter de elite, quer porque albergava uma população estudantil reduzida, quer porque era frequentado sobretudo por filhos das classes sociais mais altas e filhos de detentores de formação académica (Nunes, 1968b; 1970). As alegações políticas sobre esta situação são contestadas por Caetano (1974) ao defender o ensino técnico, pois alega que não havia impedimento legal a que os filhos dos operários frequentassem o liceu ou que os filhos dos burgueses acedessem ao ensino técnico; e, mais, que o ensino técnico elementar dava acesso ao ensino Médio e este ao Ensino Superior. Nunes (1968b) reconhece o carácter liberal do sistema universitário português em relação ao acesso, mas nota como na realidade, a limitação do acesso pode atuar a montante. Embora, formalmente, nada o vedasse, a capacidade de mobilidade social ascendente era limitada antes do próprio acesso (Nunes, 1968b; 1970).

Outra preocupação de cariz social, mas, também, técnico e cultural, colocava-se na capacidade de resposta do sistema Universitário em finais da década de 60 e início da década de 70, face à crescente procura de níveis de ensino mais diferenciados, particularmente do Ensino

Superior. Este problema tinha duas vertentes: por um lado, a capacidade física de resposta das instituições, organizadas para um número de estudantes e para um tipo de ensino que progressivamente se deixavam desadequar da procura e das novas exigências técnicas (Nunes, 1968b); por outro lado, o que Caetano (1974) refere como um “regime de improviso”, incluindo a mais limitada qualificação do corpo docente gerado à pressa para responder à vaga de procura do Ensino Superior. Sobre este último problema, Guerra e Nunes (1969) e Nunes (1968b) salientam precisamente o que parece ser o risco de colapso qualitativo que ocorreria se os fatores limitantes não funcionassem em fases precoces. Guerra e Nunes (1969), Nunes (1968b) e Ralha (1968) realçam a extrema necessidade, à época, de acomodar a crescente massa estudantil e dar resposta às necessidades de desenvolvimento educativo, social e económico do país. Há uma preocupação que Caetano (1974) expressa ao descrever a situação das Universidades portuguesas: estas, enquanto centros de cultura e motores de ativismo político e intervenção social, conforme descrito por Glaeser et al. (2007), haviam-se tornado centros de disseminação das ideias de contestação ao regime. Como decorre da descrição de Torgal (1999), a Universidade vivia dividida entre dois mundos: o apoio ao *status quo* do estatuto social da Universidade e dos seus agentes; e a defesa da liberdade de pensamento, de expressão e de ação (Torgal, 1999), e a rutura da estabilidade do poder político.

Após mais de quarenta anos de um Governo corporativo, a mudança política que se começou a delinear nos últimos cinco anos do Estado Novo, o “Marcelismo”, criou a oportunidade de instaurar um novo modelo estrutural de Ensino Superior, tendo em vista responder a mudanças e a novas exigências por parte da sociedade portuguesa. A reforma do Ensino Superior, decorrente do novo quadro legislativo, pode não ter conseguido a democratização do sistema, ainda nesse período governativo, mas criou condições para a sua democratização e massificação. A reforma apontava para um sistema mais aproximado da forma adotada noutros países em processo de industrialização e desenvolvimento acelerado, após a II Guerra Mundial, nomeadamente com a emergência de sistemas binários. Com estes sistemas, procurou-se conciliar uma linha de formação universitária, assente na investigação, com uma linha de formação mais vocacional e preparada para dar resposta a exigências concretas da indústria e das profissões técnicas. Deste modo, o novo quadro legislativo permitiria que Portugal se alinhasse face aos desafios de desenvolvimento que, neste campo, vinham a ser preconizados por instituições internacionais politicamente significativas, como o Banco Mundial e a OCDE. Nesse quadro, há a atribuição, ao Ensino Superior, da capacidade de ser motor para o desenvolvimento socioeconómico. Mas, sendo este, sempre, um desafio geracional, a opção pelo reforço de linhas de formação técnica já existentes e o seu enquadramento numa nova modalidade de Ensino Superior (“de curta duração” ou Politécnico), serviria para garantir a resposta mais rápida a cinco preocupações: (1) a mobilidade social ascendente dos cidadãos; (2) a produção de diplomados com custos financeiros contidos; (3) a resposta a necessidades de qualificação para o mundo do trabalho; (4) a proximidade às comunidades e às entidades do sector produtivo, com os seus problemas e necessidades específicos; e (5) a tentativa de conter o ativismo político.

A criação de um segundo subsistema de Ensino Superior, não universitário, com um carácter mais vocacional e técnico, e o modo com as novas Instituições de Ensino Superior foram distribuídas pelo território nacional, estavam de acordo com o discurso de promoção do desenvolvimento regional, perspectiva também partilhada com a OCDE, em 1973.

A reforma de 1973 é, então, caracterizada por dois elementos fundamentais: aponta para a expansão quantitativa do sistema de Ensino Superior, através da criação de instituições (*de novo* ou por mudança de estatuto), com dispersão nacional; e a diversificação, através da introdução no sistema de instituições não-Universitárias e de uma nova tipologia de cursos, além de graus académicos diferenciados. Contudo, não é certa a extensão da mudança efetiva que poderia advir, nomeadamente no que se refere à melhoria da condição socioeconómica e da qualidade de vida da população. Este Governo durou menos de um ano, a contar da data de publicação da Lei de reforma do Ensino Superior e do diploma legal de criação de novas Instituições de Ensino Superior. E, como o Banco Mundial alertava, em 1973, ao aumento do nível de qualificação da população deveria corresponder um desenvolvimento estrutural dos sectores produtivos, sob pena de não haver integração dos novos diplomados e real vantagem social.

Embora o Ensino Superior Universitário e o Ensino Superior Politécnico formem pessoas para o mundo do trabalho, a componente Politécnica gerou-se por promoção a Ensino Superior de um ensino que tinha um tempo de duração, uma exigência de preparação científica e um estatuto social distinto. Isto determina uma marca de origem, a qual tem como resultado que a legislação tenda a refletir essa diferença original e a perpetuá-la em aspetos como a capacidade de conceder graus académicos, os requisitos de funcionamento e os critérios de avaliação da qualidade.

A diversificação sistémica, preconizada pela reforma de Veiga Simão, é uma diversificação forçada por via legislativa, top-down, e não uma diversificação ou diferenciação a partir da própria Universidade tradicional. Ou seja, não parece haver, pelo menos formalmente, um reconhecimento interno na Universidade, da necessidade de inovar e de responder a novos desafios do conhecimento científico e tecnológico ou de mutações sociais. Em vez disso, a diversificação que se preconiza é, salvaguardados aspectos como o carácter regional e de resposta a problemas sectoriais, o resultado de uma iniciativa política para resposta imediata a uma condição ou pressão social. Face às descrições dos autores atrás citados, do próprio Marcelo Caetano (1974) e de Torgal (1999), quanto à organização do ensino e ao funcionamento das Universidades, é de ponderar que, mesmo havendo partes com vontade de inovar, as resistências e conflito interno tornariam difícil a mudança. Neste caso, a intervenção do Estado seria inevitável.

Carvalho (2008) e Stoer (1983) revelam como a reforma, associada a Veiga Simão e ao Marcelismo, não foi um processo isento de dificuldades, devido a pressões simultâneas por parte de posições ideológicas antagónicas. Por um lado, tradicionalistas, preocupados com a perda de valores morais e cívicos e com a perda de qualidade do ensino associada à massificação; por outro lado, desenvolvimentistas, progressistas para os quais as reformas preconizadas eram manifestamente insuficientes e desprovidas de alcance, por não serem acompanhadas de uma democratização global da sociedade portuguesa. São encontradas duas interpretações para a

reforma: o “papel de controlo com o objectivo de neutralizar e/ou quebrar a unidade de oposição”; para outros, a reforma actuou como agente de democratização da sociedade portuguesa, ou seja, cumpriu, antes de mais, uma função de melhoria social (Stoer, 1983, p.818). Entre o “projecto de desenvolvimento social” e o “disfarce humanista” (Stoer, 1983, p.818), o resultado foi um verdadeiro projeto de mudança do sistema instituído, que viria a ser aprofundada já no decurso dos Governos democráticos. Deste modo, o período Marcelista adiantou mudanças que, de outro modo, só poderiam ocorrer após a Revolução. Isto vai, de certo modo, corresponder a uma primeira fase de transição entre um sistema de Ensino Superior elitista e conservador, e um sistema massificado, aberto à inovação e reativo às mudanças na sociedade. Com a queda deste Governo, através da Revolução de 1974, o processo e a concretização efetiva da reforma do sistema de Ensino Superior foi projetada para diante e para um novo tempo e contexto político.

GOVERNOS PROVISÓRIOS (1974 – 1976)

Há um conjunto de aspectos que caracterizam, de modo genérico, os Governos Provisórios (GP) e os distinguem dos Governos Constitucionais (GC) posteriores:

- São Governos condicionados, no tempo e na amplitude da ação política e social, à necessidade de alteração da Constituição da República para estabelecimento de novas bases filosóficas e legais da ação governativa.
- São Governos condicionados, do ponto de vista da ideologia, pois são marcados pela sua ancoragem ao Programa do MFA (JSN, 15/05/1974) e, neste quadro, declaram na sua maioria uma orientação no sentido da reforma socialista.

Decorrendo daqueles factores condicionantes, são, genericamente, Programas bastante limitados no quadro e, sobretudo, na especificidade das medidas de ação política sectorial. São Programas que se centram em declarações de princípios e propostas de ordem social e económica. Aspectos como a disponibilidade e acesso a equipamentos sociais e a serviços públicos, e a garantia do rendimento das famílias, são especialmente valorizados, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida e a construção de uma “sociedade mais igualitária e mais justa”. A mobilização e o investimento por parte dos parceiros económicos do Estado, incluindo o sector privado e o sector cooperativo, são vistos como essenciais para o crescimento económico e a capacidade de concretizar um novo projeto de sociedade democrática. Excetuando o IVº e Vº Governos Provisórios, com o seu discurso mais radicalizado, é interessante notar a tentativa de conciliar o discurso estatizante da “transição para o socialismo” com a afirmação do espaço de participação do sector privado na economia, sobretudo face ao risco de fuga de capital económico do país, e de promoção da iniciativa social através do cooperativismo. A centração dos Programas de Governo em princípios gerais e nas políticas sociais e económicas remetem a Educação em geral, e o Ensino Superior em particular, para um papel fundamental para a reforma da sociedade.

Marcelo Caetano apontava o Ensino Superior como um espaço de questionamento e doutrinação política e de oposição ao regime. Os Governos revolucionários após o 25 de Abril,

converteram as Universidades, enquanto espaços de defesa das ideias revolucionárias, de redutos de contestação ao regime, a instrumentos de desenvolvimento de cultura democrática. A Universidade passa a ser instrumental para a reforma socialista do país. Note-se que March e Olsen (1984) descrevem a visão instrumentalista como aquela que vê como preocupação central da vida política, o processo de decisão e a alocação de recursos, dando primazia aos resultados da ação política e menos preocupada com as ações simbólicas ou vendo os símbolos como parte do esforço de manipulação para controlar os resultados.

É sob a vigência do IVº Governo Provisório, em pleno PREC, e acentuação do discurso revolucionário e socializante, que é criado o “serviço cívico estudantil” (Decreto-Lei nº 270/75, de 14/05 – IVºGP) e é produzido um diploma legal que estabelece as “Bases programáticas para a reforma do Ensino Superior” (Decreto-Lei nº 363/75, de 11/07 – IVºGP). São iniciativas legislativas com efeito sobre o sistema de ensino que ilustram o investimento na revolução cultural das novas gerações e a formação numa ideologia de trabalho coletivo, bem como no controlo ideológico das instituições, colocadas ao serviço da reforma socialista da sociedade, incluindo a participação nos órgãos de governação de elementos externos à função académica (representação sindical e outros). Sendo a Universidade vista como uma instituição seletiva e reprodutora de desigualdades sociais, os Governos acentuam, no seu discurso, a preocupação com a democratização da Universidade e da sociedade e o carácter simbólico e instrumental do Ensino Superior.

O Serviço Cívico e o Ano Propedêutico (que virá a ser criado pelo Iº Governo constitucional (PS)) são medidas que, não sendo próprias do Ensino Superior, se relacionam intimamente com esse nível. O Ano Propedêutico justifica-se na preparação escolar dos estudantes para conseguirem lidar com as exigências do Ensino Superior, tentando contribuir ao mesmo tempo para o sucesso dos estudantes e para evitar alguma condescendente redução no nível de exigência e na qualidade educativa do Ensino Superior. O Serviço Cívico, embora mais centrado no aspeto da formação cultural e social dos jovens cidadãos, seria importante para esses jovens definirem as suas opções de formação académica.

Seria interessante esclarecer o quanto é que a medida de criação e implementação do Serviço Cívico contribuiu para definir ou, pelo menos, para dispersar as escolhas dos candidatos ao Ensino Superior na época. Se o objetivo era despertar vocações de um modo mais ajustado às reais necessidades das comunidades, está por esclarecer até que ponto algumas instituições e alguns cursos poderão ter beneficiado dessa “descoberta”, dentro do quadro de aumento global do número de candidatos e de estudantes no Ensino Superior. De modo particular, seria importante perceber o contributo para o Ensino Superior Politécnico e para a criação de cursos e, sobretudo, de cursos diferentes dos cursos tradicionais nas Universidades da época.

A expansão do sistema, em termos da oferta formativa e da participação, pela via da criação de mais instituições, conforme preconizado na reforma de Veiga Simão, sofre alterações. Apenas dois dos Institutos Politécnicos (Covilhã e Vila Real), apontados na legislação de 1973, iniciam a sua atividade plena durante a vigência dos Governos Provisórios (ambas em 1975). Não são criadas mais Universidades, mas aumenta o número de estudantes no Ensino Superior. A

criação do serviço cívico não só vai servir o interesse de mobilização política e cívica dos jovens, como vai ajudar a conter no imediato o problema resultante da falta de capacidade de resposta das Universidades ao súbito afluxo de estudantes.

Pelo meio do entusiasmo revolucionário e das propostas políticas dessa época, há chamadas de atenção sobre o risco de uma democratização ilusória. Boaventura Sousa Santos (1975, p.13) alertava para o perigo de uma “falsa democratização da Universidade”, considerando que, aquilo a que chamava uma “solução fácil”, o acesso ilimitado seria, em larga medida, uma ilusão. Para aquele autor, o perigo resultava de vários factores: os mecanismos seletores, associados às diferentes classes sociais e que condicionariam o abandono diferenciado entre classes, na passagem entre níveis de ensino e no decurso da frequência do Ensino Superior; o esgotamento das administrações públicas com os problemas quantitativos (equipamentos, instalações, docentes, orçamento); o acesso ilimitado, divorciado de uma estratégia global de luta contra a estrutura de classes, serviria para manter o espírito de classe, ao invocar a igualdade de oportunidades e garantir a mobilidade social ascendente por meio da Universidade (Santos, 1975). Aquele autor exprime a preocupação de que a Universidade permaneça afinal comprometida com a reprodução do *statuo quo* social, próprio de um regime capitalista. A crítica sugere o risco de o acesso das classes trabalhadoras, mesmo que protegido, se tornar um fim simbólico e não um meio para se fazer a transformação social. Nesta perspetiva, o discurso nos Programas de Governo, associando a “igualdade de oportunidades” à existência de vagas e à possibilidade de acesso, até poderia ser política e socialmente sedutor, mas sem mudança de pensamento ideológico, apenas serviria para perpetuar uma estrutura profissional de classes na sociedade. A sociedade, na realidade, não mudaria; as pessoas seriam atores sociais, que mudariam a sua posição aparente dentro de um sistema social, que se mantinha na forma e nos valores.

A questão da “igualdade de oportunidades” havia sido já discutida por Sedas Nunes (1970, p.691). Para este autor, muitos discursos sobre a “igualdade de oportunidades” em termos de frequência do Ensino Superior, significam “igualdade de oportunidades no acesso”. No entanto, segundo o mesmo autor, há aqui uma interpretação preconceituosa de carácter económico, pois considera existirem outros factores culturais, ao nível das relações e instituições sociais, capazes de limitar aquele acesso, mesmo na presença de capacidade económica. Sedas Nunes (1970, p. 692), distingue, por isso, dois tipos de mobilidade intergeracional: mobilidade educacional e mobilidade social. A mobilidade educacional pode não corresponder a uma efetiva mobilidade social, com alteração das condições socioeconómicas das novas gerações.

Apesar da retórica revolucionária, da luta pela igualdade de oportunidades e direitos e de uma perspectiva crítica sobre os cuidados para evitar a armadilha de esquemas ilusórios de promoção social, há aspectos da reforma de Veiga Simão que permaneceram inalterados na sua essência. É o caso da criação do Ensino Superior de curta duração (bacharelatos), no quadro de instituições que até à reforma do sistema ministravam ensino técnico não-Superior. Na época, este caminho aberto por via legislativa, parece ter sido uma solução administrativamente fácil e socialmente aceitável, para se obterem ganhos ao nível da escolarização Superior no país.

A conversão administrativa de instituições de “ensino médio” em Ensino Superior, preconizada na reforma de Veiga Simão, concretiza-se gradualmente. Parte destas instituições passam a depender diretamente da Direcção-Geral do Ensino Superior, enquanto outras ficam com a possibilidade de se integrar em Universidades. A concretização formal da ideia de um sector de Ensino Superior Politécnico, sugerida pela legislação anterior à revolução, vai sendo adiada. O sistema mantém-se formalmente unitário, embora plural, com integração de umas instituições na Universidade, enquanto outras ficam com um estatuto não-integrado, ainda sem um sector formal de pertença. Mais tarde, virão a fazer parte, formalmente, do Ensino Superior Politécnico. É já em final do mandato do último Governo Provisório, que se procura consolidar, por via legislativa (Decreto-Lei nº 649/76, de 31/07 – VIº GP), uma ideia que acompanhou os vários Governos Provisórios: a integração de todas as instituições, distinguidas entre Universitárias e não Universitárias, num sistema ou “conjunto único” que continua a ser designado genericamente como “Universidade”. Isto parece indiciar uma condição (e uma diferença, relativamente ao Governo de Marcelo Caetano): o predomínio do valor social simbólico da “Universidade” sobre o valor de utilidade económica e tecnológica do “Ensino Superior”. Embora isto já seja matéria na área do pensamento cultural da época, fora do âmbito desta tese, podemos ponderar a existência de uma contradição entre o discurso de libertação e socializante, mas intelectual dessa época (veja-se Boaventura Sousa Santos, 1975) e um esquema social interiorizado, popular, em que o acesso ao nível de ensino pudesse ser mais importante do que a área em que esse acesso se concretizava. Nestas circunstâncias, o conflito entre o espaço de acesso aberto pela Revolução de 25 de Abril de 1974 e as limitações das instituições para o enquadramento de toda essa nova massa de estudantes, exigiria algum compromisso entre a ideologia e a realidade.

Ao longo do processo de conversão das instituições de Ensino Médio em Ensino Superior é feita a atribuição, às “novas” instituições integradas, da possibilidade de conferirem, quer cursos de curta duração e o grau académico de bacharelato, quer cursos longos de licenciatura, ou mesmo mais diferenciados. Logo no primeiro diploma sobre esta matéria, acerca dos Institutos Superiores de Engenharia, é mencionado o doutoramento (Decreto nº 830/74, de 31/12 – IIIºGP). Contudo, o Decreto-Lei nº 649/76, de 31/07 (IVº GP), determina uma limitação fundamental diferenciadora das instituições: as instituições Politécnicas podem proporcionar o doutoramento, mas só com a colaboração das Universidades ou Institutos Universitários.

Há um detalhe importante a considerar sobre os Institutos Superiores de Engenharia. Estas Instituições são originadas a partir dos Institutos Industriais e Comerciais, do Porto, Coimbra e Lisboa, no IIIº Governo Provisório, ao mesmo tempo que se criam os Institutos Comerciais que, no VIºGP são convertidos em Institutos Superiores de Contabilidade e Administração. Porém, estes são mantidos como estabelecimentos não integrados, sem estatuto universitário, vindo a ser integrados nos Institutos Politécnicos no decurso do XIº Governo Constitucional. Exceção é feita ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro que é logo integrado na Universidade de Aveiro, no VIº Governo Provisório, embora mais tarde, no XIIº Governo Constitucional, seja transferido para o efémero Instituto Politécnico de Aveiro, retornando à

Universidade de Aveiro, como Unidade Orgânica de natureza Politécnica, com a extinção do Instituto Politécnico no decurso do XIIIº GC. Pelo contrário, os Institutos Superiores de Engenharia foram criados como “escolas de nível universitário” (Decreto nº 830/74, de 31/12 – IIIºGP), permanecendo nessa qualidade até à sua integração nos Institutos Politécnicos no XIºGC.

Apesar de alguns Programas de Governo desta época fazerem uma menção clara à importância dos sectores privado e cooperativo para o desenvolvimento geral do país, ao nível do Ensino Superior a ênfase é sempre colocada no sector público, sem qualquer referência aos outros dois sectores. Esta situação sugere que estavam criadas as condições políticas para uma diversificação da oferta formativa de cursos superiores, mas não ao nível do sistema como um todo. O sistema continua centrado na Universidade. A democratização é feita pela via do alargamento do acesso. Entretanto, o Ensino Superior a que as “massas” acedem não é igual para todos, mercê da marca original da reforma de 1973, que os Governos Provisórios não conseguem contrariar, mas apenas aproveitar na sua utilidade mais imediata.

Dois dos Governos Provisórios liderados por Vasco Gonçalves (IIIº e Vº) são aqueles cujos Programas dedicaram mais atenção ao Ensino Superior e produziram mais propostas. O VIº Governo Provisório, liderado por Pinheiro de Azevedo, mantém a produção legislativa dando corpo às propostas dos Governos anteriores. Por exemplo, a transferência de tutela e a conversão do Ensino Médio em Ensino Superior, preconizada pelos Programas Gonçalvesistas, é só parcialmente concretizada nesses Governos. É já com o VIº Governo Provisório que o ciclo se completa. Ainda limitado ao sector Público, é no mandato deste Governo que são criados Institutos Universitários (Açores e Madeira, este nunca concretizado), a criação do Pólo de Guimarães da Universidade do Minho e a criação de várias Faculdades/Institutos como Unidades Orgânicas das Universidades do Porto e de Lisboa.

As variações quantitativas na época dos Governos Provisórios são ténues, mas, mesmo assim, é de registar o primeiro aumento no número de Estabelecimentos Não Integrados, sobretudo por processos de conversão de instituições pré-existentes, que mais tarde virão a ser considerados de natureza Politécnica. Esta alteração ocorre com o IVº Governo Provisório. A seguir, com o VIº Governo Provisório ocorre um salto quantitativo um pouco maior, mas, desta vez, principalmente por aumento do número de Unidades Orgânicas de natureza Universitária. Note-se que se trata de alterações no sector Público, pois os outros sectores ainda não têm expressão nestas variações. Além disso, o maior número de novas entidades concentra-se na Área Metropolitana de Lisboa, sobretudo por serem Unidades Orgânicas das Universidades. Contudo, o impacto positivo registado na diversidade, durante este bloco governativo, é maior na Área Metropolitana do Porto, onde a dominância da Universidade Pública era absoluta. Na Área Metropolitana do Porto e na Região Centro o aumento no número de estabelecimentos produz um pequeno aumento da diversidade local (alfa). Pelo contrário, na Área Metropolitana de Lisboa o aumento registado no número de estabelecimentos não é suficiente para contrariar o efeito da manutenção do mesmo número de espécies. O resultado disto é um ligeiro abaixamento da

diversidade alfa. Dado que esta é a Região com maior número absoluto de instituições, o seu peso relativo na determinação da diversidade nacional (gama) leva a que ocorra, uma ligeira redução.

Perante a profunda interligação política e legislativa, estes seis Governos e os respectivos Programas de ação podem ser tomados como um bloco político (nas suas condicionantes e orientações estratégicas) e de governação (pelas medidas complementares e sequenciais tomadas). Do ponto de vista social e político, os Programas do Iº, IIº e IIIº Governos Provisórios procuram o consenso social e a serenidade política em nome de um renascimento e desenvolvimento da sociedade portuguesa; os Programas do IVº e Vº Governos consideram o consenso como utópico e assumem-se como Programas de confronto ideológico; o Programa do VIº Governo aponta a retoma do controlo político e social, tendo em vista o apaziguamento dos movimentos e intervenções sociais. Ao longo deste período governativo, a Universidade é um instrumento de revolução cultural e de reforma social. Neste sentido, ela é vista como tendo de ser socialmente útil, em nome de um projeto político nacional, ou seja, não há mais lugar a uma Universidade de elite, de promoção individual e afastada dos processos produtivos da sociedade.

Face aos elementos descritos, verifica-se que o objetivo declarado de alargamento do acesso se concretiza, a expansão do sistema começa a concretizar-se através dos novos estabelecimentos e o alargamento regional também começa a concretizar-se, como se nota em especial na AMP e Região Centro. A diversificação só tem concretização parcial, o que resulta do facto de o processo de expansão ocorrer apenas no âmbito de um sector, quase único na época.

Iº E IIº GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (1976 – 1978)

O Iº e o IIº Governos Constitucionais podem ser abordados, em matéria de Educação e Ensino Superior, como um bloco político e partilharam, condições sociais, económicas e políticas, bem como a base ideológica (dois Governos assentes no mesmo partido e com o mesmo líder) e propostas de ação comuns. O IºGC não completou a legislatura decorrente das eleições de 1976. Com a crise governativa assim aberta foi empossado um novo Governo, assente no mesmo partido, que deveria cumprir o mandato eleitoral, mas também este não completou o mandato.

Estes dois Governos centram as suas preocupações e propostas de ação nos aspetos de consolidação das instituições democráticas e na recuperação económica do país. É nesta época que Portugal faz o primeiro pedido de ajuda económica externa ao FMI.

As propostas de governação relativas ao Ensino Superior estão de acordo com aquele ambiente político. É dada mais atenção a propostas relacionadas com a organização (incluindo a criação de órgãos consultivos), com a produção de normas jurídicas (relativas ao ensino Privado, à definição do estatuto das carreiras docente e de investigação e ao estatuto do Ensino Superior) e com a criação e aproveitamento de recursos (humanos, instalações e equipamento). A expansão e a diversificação têm uma atenção discreta no discurso programático, complementada com a orientação em matéria de regionalização do Ensino Superior.

Os Governos tiveram de enfrentar alguns problemas e produzir normas legais. Desde logo, teve de ser travada a autonomia que havia permitido um conjunto de “experiências pedagógicas”, realizadas ao abrigo de legislação produzida em 1967, que resultaram em cursos especializados “sem afinidades com a realidade sócio-económica portuguesa” (Portaria nº 616/76, de 15/10). Outro problema foi a degradação funcional e da qualidade do ensino em várias Instituições de Ensino Superior, resultante em parte de conflitos e de intervenções políticas na sua gestão durante o período revolucionário. Tornava-se urgente intervir para a reposição de um nível funcional de organização no sistema, incluindo a eventual reestruturação dessas Instituições. Além do confronto ideológico e político entre “forças revolucionárias e progressistas” e socialistas moderados, que se arrastava desde o PREC, havia o conflito entre a visão de democracia direta e a visão de democracia representativa, tendo esta acabado por vencer na estruturação dos órgãos de governo das instituições.

A atuação destes dois Governos em relação ao processo de expansão e diversificação do sistema de Ensino Superior, direciona-se, pela retórica Programática e pela legislação produzida, no sentido da binarização do sistema. No entanto, ainda revela alguma ambivalência. Por um lado, é dada continuidade ao processo de desenvolvimento de uma forma de Ensino Superior alternativa ao ensino Universitário, gerada pela reforma de 1973 e valorizada pelos Governos Provisórios como meio para obtenção de ganhos na taxa de participação da população no Ensino Superior. Note-se que a legislação dos dois primeiros Governos Constitucionais, não só não revoga legislação produzida pelo Governo Marcelista (por exemplo, o Decreto-Lei nº 402/73, de 11/08, que criou novas instituições que entraram em regime de instalação e que os Governos Provisórios mantiveram intocada), como o espírito dessa legislação é invocado para efeito de outra produção legislativa, caso da possibilidade de criação de cursos pelas reitorias das Universidades clássicas.

Por outro lado, apesar de a nova legislação (Decreto-Lei nº 427-B/77, de 14/10, reforçada pela Lei nº 61/78, de 28/07) se referir a um “novo modelo de ensino superior”, com características bem marcadas, mas decididamente de Ensino Superior, num raciocínio estruturalmente binário, a integração absoluta no sistema parece ainda não estar consolidada. É significativa a referência, nos Programas de Governo, a propostas de elaboração de Estatutos distintos para as duas vertentes de Ensino Superior. Ao contrário do último diploma legal do VIº Governo Provisório, que se referia ao sistema ainda e apenas como a “Universidade”, estes Governos socialistas usam a expressão “Ensino Superior”. As propostas destes Governos Constitucionais, sobre estatutos do Ensino Superior, também não se referem ao conceito de “ensino politécnico” (como no Governo Marcelista), mas antes a uma dicotomia entre Ensino Superior “universitário” e “não universitário”. A própria expressão “ensino superior” surge associada apenas ao ensino “de curta duração”, como que para mostrar que, não sendo universitário, é no entanto mais do que secundário ou técnico.

Note-se, ainda, que o IIºGC ao contemplar no Programa o objetivo de elaborar um plano de organização, desenvolvimento e expansão do sistema de Ensino Superior, estruturado segundo três níveis (ensino superior de curta duração, licenciatura e formação pós-graduada,

incluindo esta o mestrado e o doutoramento), apresenta um plano diversificado na sua composição. Contudo, embora com a retórica da igualdade de oportunidades e do contributo para a democratização do sistema e da sociedade, a mera referência ao ensino de curta duração, promovido a partir do “ensino médio”, é sugestiva da manutenção de um Ensino Superior estratificado. Apesar daqueles aspetos conceptuais, há a preocupação em tornar claro o estatuto “Superior” daquele ensino não-universitário. Outros pormenores importantes são a exigência de investigação nas instituições de suporte ao ensino não-universitário, bem como a preocupação de evitar a deriva académica, e assim impor a distinção face às instituições universitárias tradicionais.

Nestes Programas são várias as propostas que, de modo direto ou indireto, influenciam a forma e a diversidade do sistema: a aposta na formação de agentes educativos; a reconversão de escolas de formação de educadores e de professores do ensino básico; a valorização do “ensino superior de curta duração” e a ampliação e diversificação da oferta “Superior”; a aposta na inserção regional das instituições, sobretudo das instituições Superiores não-universitárias, várias delas “promovidas” a partir de outras instituições regionais anteriores; a aposta e exigência do desenvolvimento da componente da investigação, mesmo nas instituições não-universitárias; a formação de profissionais qualificados como fator facilitador do emprego e de aumento da produtividade e do desenvolvimento económico.

Um problema a atender refere-se à relação entre o processo de massificação e a institucionalização por via legislativa do *numerus clausus*. Já nos *Depoimentos* de Marcelo Caetano (1974) se haviam mencionado as limitações na capacidade estrutural, de recursos pedagógicos e de ordem funcional das instituições para dar resposta à procura crescente da Universidade. O I^oGC declara, no Preâmbulo do Decreto-Lei nº 397/77, de 17/09, as dificuldades sentidas pelas Instituições de Ensino Superior para responder ao aumento do afluxo de estudantes, em resultado do alargamento indiscriminado do acesso no período revolucionário. É neste contexto, que esse Governo adopta o *numerus clausus* como instrumento de controlo, já descrito pelo Banco Mundial (1974). Inicialmente aplicado ao curso de Medicina (1976), considerado crítico face às competências escolares expressas pelos estudantes, esta solução acaba por ser alargada a todo o sistema (1977). Além disso, são lançadas outras iniciativas para tentar regular o acesso e gerir a distribuição dos estudantes no Ensino Superior. No primeiro caso, é criado o Ano Propedêutico, uma forma de ganhar um ano civil para regular o sistema e aumentar as competências escolares dos candidatos. No segundo caso, a abertura da possibilidade de as Universidades criarem cursos de bacharelato, cursos de curta duração mas de natureza universitária, como forma de redistribuir os estudantes e diminuir a pressão sobre alguns cursos com os quais criaram, transitoriamente, formações de “tronco comum”.

Estes dois Programas de Governo são importantes no lançamento da ideia de mobilidade académica. Incluem menções diretas à mobilidade internacional de docentes e investigadores, o que sugere uma intenção de promoção e reconhecimento do valor do Ensino Superior e investigação nacionais (sobretudo face aos problemas de organização e funcionamento identificados por estes Governos). A esta proposta não será alheia uma intenção de desenvolver

capacidade científica, reconhecida como potencial contributo para a resolução de problemas e para o desenvolvimento da capacidade empresarial e produtiva do país. O Programa do II^o Governo também se refere à adesão a convenções internacionais de reconhecimento e equivalência de graus e títulos académicos no quadro das relações com outros países europeus. É interessante notar que será o mesmo Primeiro-Ministro, num mandato posterior, que procederá à assinatura do Tratado de Adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), em meados da década de 80. Estamos perante um discurso que, apesar das convenções assinadas, virá a ter plena concretização cerca de duas décadas e meia depois, com o Processo de Bolonha.

Há propostas que ficaram por concretizar: os estatutos do Ensino Superior, as carreiras docentes e de investigação no Ensino Superior, a regulamentação do sector Privado, a regulamentação da avaliação das instituições. Mesmo assim, salvaguardada a situação de incumprimento de um mandato legislativo completo sequer (quatro anos), é notória alguma coerência entre as propostas dos Programas dos dois primeiros Governos Constitucionais e a sua produção legislativa. Face ao tempo de mandato destes Governos e ao nível ainda elevado de instabilidade político-partidária no país, a produção legislativa em matéria de Ensino Superior pode ser considerada extensa. Num contexto de procura da pacificação social e política, a concentração de esforços destes dois Governos nos aspetos de (re)organização e restauro da funcionalidade do sistema acompanha-se de uma estabilidade no número de instituições. A produção de quadro jurídico sobre o sistema teve predomínio sobre a sua expansão. Como tal, a diversidade do sistema também se mantém relativamente estável, só com duas pequenas variações regionais. O predomínio quantitativo da Área Metropolitana de Lisboa contribuiu para um muito ligeiro aumento da diversidade nacional ou gama.

III^o, IV^o E V^o GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (1978 – 1980)

Os três Governos em análise neste tópico foram marcados pelo aparente constrangimento associado à sua origem de iniciativa Presidencial. Se os dois primeiros ainda foram apresentados como solução governativa para tentar levar até ao fim o período governativo resultante das eleições legislativas, o V^oGC foi apresentado como um Governo com um prazo bem definido, pois cabia-lhe preparar as condições para um novo processo eleitoral. Curiosamente, é este Governo “a prazo”, afinal e de todos o que teria menos obrigações de demonstração do exercício legislativo, aquele que, talvez mesmo por isso, parece ter estado mais livre de amarras partidárias para poder “arrumar” diversos campos do sistema em matéria de estrutura e funcionamento. Isso inclui os regimes de instalação de Universidades e Institutos Politécnicos, normas sobre os graus académicos e a orgânica das Universidades; definição da rede de estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico, lançamento do Ensino à Distância e criação de instituições Universitárias no interior do país, em substituição de Institutos Politécnicos previstos na reforma Marcelista.

A legislação produzida pelo V^oGC estabelece um modelo para os estabelecimentos Politécnicos e confirma juridicamente a opção pelo modelo binário de Ensino Superior que se

tornará definitivo até à atualidade. Adicionalmente dá início à definição de Estatutos de Carreira docente e estabelece as bases do ensino privado e cooperativo em nome da democratização do sistema. Antes, o IV^oGC, liderado por um social-democrata (embora num Governo de Iniciativa Presidencial), havia permitido a criação da primeira instituição Privada. Deste período governativo e, de modo especial, do V^oGC emana um edifício normativo substancial que é legado aos Governos seguintes.

Estes três Governos começaram a marcar uma diferença importante em relação aos Governos do período de transição revolucionária (Governos Provisórios) e aos dois primeiros Governos Constitucionais. Foram Governos que procuraram, nas suas propostas programáticas, consolidar um Estado democrático, livre e sem o peso da vinculação ideológica dos Governos revolucionários. Procuraram um consenso social, nem sempre conseguido, tendo em vista a estabilização da sociedade portuguesa.

No plano do Ensino Superior, a diversificação do sistema é um aspeto que ocorre nos discursos programáticos em sintonia com outras ideias, como a expansão quantitativa e a regionalização. No decurso destes Governos, em especial do V^oGC, são criadas novas instituições Universitárias e Politécnicas e várias Unidades Orgânicas. O sistema cresce em termos quantitativos e tende a diversificar a oferta. O crescimento tem impacto positivo em termos dos índices de diversidade, e não foi ainda maior porque aconteceu quase só com base em Instituições do sector Público. Outro mérito deste período governativo é a concretização da promessa de investimento nas regiões. De facto, as novas instituições localizam-se em grande parte fora das duas grandes áreas metropolitanas, incluindo as zonas do Interior do país. Como resultado dessa iniciativa, verifica-se um aumento do número de estabelecimentos nas Regiões Norte, Centro, Alentejo e Algarve. Nas duas Áreas Metropolitanas também aumenta mas de forma mais ligeira. Embora com algumas oscilações locais, a diversidade alfa nas Regiões Norte, Centro, Alentejo e Algarve, bem como nas duas Áreas Metropolitanas (exceto o Índice de Simpson-Gini no Norte) no final deste período governativo é comparativamente superior à diversidade alfa atingida no final do período governativo anterior. A diversidade gama também aumenta em relação ao final do período político anterior. O aumento da diversidade beneficia do aumento do número de estabelecimentos de Ensino Superior, da sua dispersão, sobretudo fora das grandes Áreas Metropolitanas, e do ligeiro aumento do número de tipos de estabelecimento.

VI^o, VII^o E VIII^o GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (1980 – 1983)

Os Governos decorrentes das eleições legislativas de 1979 e de 1980, formados por uma coligação partidária eleitoral de centro-direita (AD), caracterizaram-se, do ponto de vista político global, pela intenção de mudança da ação governativa. Para além do contexto económico externo desfavorável, a tónica dos problemas de desenvolvimento do país é colocada na conflitualidade política e na alegada estrutura burocrática do aparelho do Estado, considerada pesada e ineficiente, consequências do processo revolucionário “convulsivo e doloroso” (PG-VII^oGC, p.3).

Estes Governos estabelecem prioridades de intervenção traduzidas nas ideias de reorganização da própria Administração Pública (VI^oGC), de modernização do sector produtivo (VII^oGC) e de reforma social (VIII^oGC). É interessante notar como estes tópicos irão caracterizar o discurso programático de outros Governos liderados pelo PSD. Também é notória a ênfase que estes Governos colocam no discurso sobre a modernidade, quanto à racionalização do sector Público e, também, no envolvimento dos sectores particular e cooperativo no exercício da liberdade de ensino, da busca de eficiência e no exercício democrático. Recordemos que o VIII^oGC adotou o lema genérico de “promover o reformismo social”, traduzido na ideia de “expandir, regionalizar, modernizar” (PG-VIII^oGC, p.49).

A educação e a formação são apresentadas como fatores determinantes para a mudança económica e social: como meio de garantir o acesso a emprego e a capacidade produtiva do país; depois, o trabalho visto como valor e meio de garantir a melhoria do nível de vida da população. Neste sentido, o Ensino Superior, pela via do ensino e pela investigação associada, e, de modo muito especial, a sua componente Politécnica, é visto como o meio privilegiado de proporcionar Ensino Superior a uma franja mais ampla da população, mesmo àqueles que não teriam acesso à Universidade, e de assegurar o apoio ao sector empresarial em matéria de inovação tecnológica. O Ensino Superior Politécnico é usado por estes Governos, nomeadamente o VII^oGC e o VIII^oGC, como facilitador da expansão e da diversificação do sistema, mas o discurso coloca-o numa perspectiva de ensino profissionalizante, como alternativa para os que ficam fora da Universidade e como elemento utilitário para o emprego e o desenvolvimento económico. Outro detalhe quanto ao modo como estes Governos perspetivam o desenvolvimento do Ensino Superior Politécnico, enquanto elemento de diversificação do sistema, é atribuir-lhe um carácter regional, tal como aconteceu com os Governos anteriores. No Programa do VII^oGC o carácter alternativo à Universidade, do Ensino Superior Politécnico, é colocado de modo mais explícito, ao referir que é a forma de alargar as oportunidades de frequência do Ensino Superior em zonas do país mais desfavorecidas, mais do que enfatizar a resposta a necessidades do meio empresarial e dos sectores produtivo e social, como constava no Decreto-Lei nº 513-T/79, de 26/12, sobre a reorganização do Ensino Superior.

A intenção de (re)organização do sector Público manifesta-se, ainda, na publicação ou revisão de estatutos profissionais. O Estatuto da Carreira Docente Universitária foi revisto e foram publicados os Estatutos da Carreira Docente Politécnica e de Investigação. Com estes Governos ficou completo o primeiro esquema de carreiras profissionais académicas, necessário para dar sentido e valorizar as profissões académicas. Este período governativo, de certo modo, complementa o período anterior no sentido da construção do edifício legislativo/normativo necessário para sustentar jurídica e administrativamente o sistema em desenvolvimento.

Neste período é dado por terminado o processo de instalação de novas Universidades Públicas. Mas a formalização da rede, sobretudo no campo Politécnico, carecia de um novo impulso para a sua implementação, o qual é dado com a legislação criada por estes Governos, ao implementar Institutos Politécnicos já determinados na reforma de 1973, ao estabelecer regras e

limites temporais para os processos de instalação efetiva das instituições e ao mexer na orgânica das instituições, concedendo autonomia administrativa e financeira. Comparativamente ao período governativo anterior, o aumento do número de estabelecimentos é inferior a nível nacional. A diversidade alfa aumenta um pouco na AMP, mas diminui um pouco na AML e mantém-se estável nas restantes Regiões. Como resultado disso, a diversidade gama tem um aumento ténue. Dos 10 estabelecimentos surgidos, 4 estão na AML e 2 no Porto, ficando 2 na Região Norte e 2 na Região Centro. Assim, se o objetivo da expansão tem uma expressão muito limitada, os objetivos declarados de diversificação e de regionalização do Ensino Superior ficam por cumprir. O realce fica restringido ao contributo para o edifício legislativo sobre o sistema.

IXº GOVERNO CONSTITUCIONAL (1983 – 1985)

O IXº Governo Constitucional saiu de umas eleições legislativas em que o partido mais votado (PS) precisou de estabelecer uma coligação pós-eleitoral com outro partido com assento parlamentar (PSD). A tentativa de conciliação destas duas sensibilidades políticas mostra alguma concordância com o quadro constitucional aprovado um ano antes, em 1982. Nesta Constituição, que mantém algum discurso de orientação socializante, substituíram-se menções de carácter revolucionário sobre a atenção a dedicar às classes trabalhadoras, pela ideia de realização da democracia participativa, aberta a toda a sociedade na amplitude das suas diferenças; também foram reforçados aspetos como a regionalização e a liberdade de realização do ensino particular e cooperativo. Estes dois aspetos têm influência sobre as propostas e as ações governativas: o primeiro relaciona-se com um discurso mantido e reforçado nos Governos anteriores com a presença do PSD (VIIºGC e VIIIºGC), que coloca o Ensino Superior Politécnico como instrumento de regionalização e que, como tal, justifica a dispersão dos estabelecimentos; o segundo aspecto abre caminho para a expansão do Ensino Superior Privado (Particular e Cooperativo), que este Governo se propôs regulamentar.

Num contexto de mais uma profunda crise económica, no Programa de Governo adquirem prioridade medidas de carácter económico de combate à crise e outras que sejam instrumentais para a diminuição das assimetrias regionais e a salvaguarda do emprego e do rendimento. Por esta razão, a valorização do ensino profissional e profissionalizante, fortemente enunciado pelos anteriores Governos da AD, volta a constar como domínio de intervenção a reforçar.

É, pois, face àquele contexto político e económico e depois de uma sequência de produção legislativa acelerada, nos quatro anos anteriores (1979–1983), para organização e regulamentação do sistema de Ensino Superior, que se nota um abrandamento das próprias propostas de intervenção sistémica nesta área. A produção legislativa relevante é reduzida.

Do ponto de vista quantitativo a expansão em curso do sistema mantém um ritmo lento e ocorre, sobretudo, à custa do sector Público. O número de novos estabelecimentos é reduzido e reparte-se de modo quase igual entre estabelecimentos Universitários e Politécnicos. A mudança na diversidade geral do sistema (gama) é pequena e resulta de outras pequenas alterações

positivas na Área Metropolitana do Porto, na Área Metropolitana de Lisboa e no Alentejo; na Região Norte diminui e nas outras regiões permanece inalterada. O cumprimento dos objetivos de expansão é limitado. A diversificação ligada à regionalização não ocorre.

Xº, XIº E XIIº GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (1985 – 1995)

Os Programas dos três Governos deste bloco referem a importância de valorizar a matriz cultural portuguesa, de assegurar a identidade cultural e histórica do país e de salvaguardar a defesa dos interesses económicos, face ao novo quadro de relações internacionais decorrentes da entrada na CEE e da normalização de relações políticas e comerciais com as ex-colónias.

Os Programas dos três Governos suportados pelo PSD que marcam a década 1985-1995, apresentam propostas comuns, acerca da visão de reforma do país, e complementares, em termos da sucessão de medidas a tomar. Ideias como a organização política e das instituições, a modernização dos sistemas produtivo e educativo/formação e a melhoria da qualidade de vida, são comuns, mas enfatizados de forma sequencial.

Um detalhe destes Programas, que é comum aos Programas dos anteriores VIIºGC e VIIIºGC, ambos liderados pelo PSD, é a insistência na necessidade de modernização do país.

Nos Governos liderados pelo PS encontra-se a ideia de organização do Estado, no sentido do reforço da sua capacidade de funcionar como agente central de regulação da vida política, social e económica. Nos Governos de base PSD, o discurso da organização do Estado tem, normalmente, um sentido de redução da intervenção do Estado na determinação da vida económica, acompanhando o reforço da iniciativa privada. As ideias de organização do Estado e de transformação social e económica são reforçadas pelo desígnio de modernização do país, de inovação tecnológica e de ajustamento económico ao conjunto dos países da União Europeia, em que Portugal está definitivamente inserido. É importante notar que a preocupação com a modernização das estruturas sociais e económicas passou a estar presente na própria Constituição, aquando da revisão feita em 1989.

Nestes Governos, tal como já tinha acontecido no VIIºGC e no VIIIºGC, a formação profissional é muito valorizada, por ser entendida como meio de qualificação e alternativa educacional ao sistema “regular” de ensino e como oportunidade de reconversão e atualização profissional. Os Programas do Xº, XIº e XIIº Governos Constitucionais atribuem grande relevância à formação profissional, discutindo-a em associação com as políticas de emprego. O sistema educativo é abordado de uma forma integrada, pelo que as menções ao Ensino Superior aparecem dispersas num conjunto global de orientações, mesmo sem especificação do nível de ensino a que se referem. À educação e à formação profissional é atribuído um papel utilitário importante para o desenvolvimento económico: formar é importante para o emprego, o trabalho é essencial para produzir e é o enriquecimento que permite melhorar as condições de vida e obter o bem-estar social. Também a investigação é repetidamente mencionada numa perspetiva utilitária

para a capacidade de inovação. A regionalização é vista como uma forma de fomentar a iniciativa dos sectores produtivos locais.

Nos dois primeiros Programas de Governo deste período a preocupação geral com a organização do Estado tem reflexo na produção legislativa dirigida ao Ensino Superior: a Lei de Bases do Sistema Educativo e as Leis de Autonomia das Instituições Universitárias e Politécnicas; a primeira Lei sobre Avaliação do Ensino Superior; e a organização administrativa de algumas instituições. Adicionalmente é feito um novo enquadramento jurídico da Universidade Católica Portuguesa, revendo-se o diploma de 1971, face a uma nova realidade sistémica. Quanto ao Ensino Superior Particular e Cooperativo passa a dispor de um estatuto próprio. Estamos perante um conjunto de diplomas legais que procuram estabelecer o ordenamento jurídico do sistema, definindo os campos e amplitude de ação dos sectores e subsistemas.

A maioria daquelas iniciativas legislativas correspondeu ao cumprimento de intenções programáticas partilhadas ou já enunciadas por outros Governos. É o caso da Lei de Bases do Sistema Educativo, que já havia sido sugerida por Governos, quer de base PS, quer de base PSD, que enquadrou e sucedeu a diplomas legais da época Marcelista e do período revolucionário, pós-25 de Abril. Na sequência daquela Lei, surgem as Leis de Autonomia, sinais do amadurecimento do sistema de Ensino Superior Público e da consolidação do sistema binário. Em todo este processo legislativo é evidente a orientação vocacional conferida ao Ensino Superior Politécnico. Regista-se a atribuição a este subsistema da responsabilidade de ocupar definitivamente um espaço na formação Superior de ativos e na formação contínua dos profissionais. Um sinal disto é a responsabilidade e capacidade de realizar cursos de curta duração (Bacharelatos) e formação pós-graduada, certificável para a progressão profissional. A ênfase na formação profissional e na consolidação do Ensino Superior Politécnico, a par de um discurso que relaciona este subsistema com a regionalização, é significativa da importância dada à educação/formação como factor promotor do desenvolvimento, primariamente económico e, depois, social.

Neste período governativo ocorre a integração de algumas componentes universitárias e politécnicas sob a mesma direção, invocando argumentos de ordem administrativa e de gestão de recursos, como no caso da Universidade do Algarve. São criadas quatro novas Universidades, das quais duas por conversão de Institutos Universitários antes transformados a partir de Institutos Politécnicos pelo V^oGC, um Governo de Iniciativa Presidencial, liderado Lurdes Pintasilgo. A criação legal do Ensino à Distância havia sido feita também pelo V^oGC. O XI^o Governo cria a Universidade Aberta, um desígnio partilhado por vários Governos desde o período revolucionário e que faz especial sentido no quadro de uma visão que valoriza a conjugação do estudo/formação e do exercício profissional para a formação contínua.

Com o X^oGC, a ideia de mobilidade dos factores de produção (capital e trabalho) e a capacidade de transferência de recursos entre atividades é entendida como um factor de adaptabilidade e competitividade da economia, aplicável a sectores tão distintos como a indústria e a saúde. Este discurso, e a já mencionada ênfase na educação/formação como fator de

produtividade e de reconversão profissional, apontam para o que mais tarde virá a ser descrito como a condição de empregabilidade dos diplomados.

No contexto de política económica que defende um regime económico fortemente assente na iniciativa e no investimento do sector privado, reservando-se para o Estado um papel supletivo na economia (a “Estratégia de Progresso Controlado”), em que o papel do sector privado na Educação vai sendo reforçado, é curioso notar como no Programa do XI^oGC surge a menção a “clientes” do sistema educativo. Esta noção parece associar-se à ênfase no valor económico da educação (através da sua reiterada relação com a produtividade económica) e à possibilidade de ser assegurada pelo sector privado como qualquer outro serviço, que tem de ter retorno financeiro que assegure a sua autonomia, sustentabilidade e crescimento.

A expansão e a diversificação do sistema de Ensino Superior têm pouca expressão na retórica programática destes Governos. Aliás, em todo o discurso programático não há referências diretas à diversificação do sistema. Ela apenas pode ser inferida a partir da valorização crescente que vai sendo atribuída a condições periféricas que podem contribuir para o processo, mas não é garantida nem é apresentada como um objetivo *per se*. No elenco daquelas condições podemos incluir algumas: a perspetiva de política económica que defende a ação do mercado como fator promotor de inovação e competitividade; o reforço do papel atribuído ao sector privado no desenvolvimento do sistema educativo; e a relação estabelecida entre o subsistema politécnico e a formação profissionalizante, dirigida à qualificação de recursos humanos e de aplicação útil ao sector empresarial. Face a isto, poderemos encontrar aqui uma visão instrumental do Ensino Superior, em particular na sua componente Politécnica. Tomando como referência a descrição feita por March e Olsen (1984) sobre visões em torno da análise política das instituições, parece que estamos perante uma condição em que o discurso de valorização do subsistema Politécnico surge como uma forma de manipulação de vontades de promoção profissional (caso de áreas Politécnicas em Saúde) e de criar aceitação social para um subsistema, supostamente de igual valor formal ao Universitário, quando, na realidade, se pretende salvaguardar a permanência de um sector técnico e vocacional fortemente orientado para a produção económica. Ao mesmo tempo, a abertura franca ao sector Privado deixa em aberto a dúvida sobre qual o maior interesse, se o aspeto filosófico da liberdade de ensinar e de aprender ou a procura de um modelo de eficiência, desde logo económica, na prestação do serviço educacional.

Em termos de crescimento do sistema, no sector Privado o aumento é especialmente evidente, pois o número de Instituições deste sector até este período governativo era residual. O aumento é feito com base em Universidades, Pólos (Universitários e Politécnicos) e Estabelecimentos Não Integrados, uns de natureza Universitária, outros de natureza Politécnica. No final do XII^oGC, o número de entidades Politécnicas é quase o triplo das entidades Universitárias. A abertura e o franco crescimento do sector Privado têm todo o sentido no âmbito de um quadro governativo em que esse sector é apontado como importante para o desenvolvimento do sistema educativo, ao permitir que através da liberdade de ensino e da competição gerada no mercado da educação, as instituições inovem na oferta e nas metodologias

e procurem responder aos interesses diversos dos potenciais clientes. Ao mesmo tempo, é interessante a relação que se estabelece entre o crescimento acelerado do subsistema Politécnico no sector Privado e o discurso em que se promove uma formação/qualificação adequada às necessidades do sector empresarial e, nesse sentido, capaz de garantir a integração profissional mais eficiente dos diplomados.

A expansão do sector Privado é o aspeto habitualmente mais realçado acerca destes Governos. Porém, a realidade é mais complexa. De facto, no sector Público também ocorre o surto de crescimento mais acentuado e brusco de todo o período de quatro décadas deste estudo. Neste sector regista-se um crescimento do número de estabelecimentos, em especial através do aumento de Unidades Orgânicas nas Universidades, bem como de Estabelecimentos Não Integrados e de Unidades Orgânicas de natureza Politécnica. No sector Militar, são criadas Academias de natureza Universitária e Estabelecimentos Não Integrados de natureza Politécnica. No sector Concordatário ocorre um aumento do número de Pólos e de Unidades Orgânicas de natureza Universitária. Há uma expansão global do sistema, registada nos quatro sectores e nos dois subsistemas. O Ensino Militar é o que menos se expande, mas porque a sua especificidade e a concomitante tendência de redução do efetivo da Forças Armadas no país não justifica mais do que a reconversão de Unidades/Estabelecimentos de formação já existentes.

Nas Regiões do Alentejo e do Algarve e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a expansão ocorre fundamentalmente por efeito do crescimento do sector Público. No Alentejo predomina a componente Politécnica, no Algarve Universitário e Politécnico igualam-se, nos Açores e Madeira o subsistema Universitário é plenamente dominante. A expressão do sector Privado nessas regiões é muito reduzida ou mesmo nula (caso dos Açores). Na Região Norte e na Região Centro a expansão faz-se principalmente por ação do sector Público, seguido pela componente Politécnica Privada e, em menor número pela componente Universitária Privada. Na Área Metropolitana de Lisboa ocorre um aumento importante dos Estabelecimentos Públicos Politécnicos, seguido dos Privados Universitários, mas em absoluto apenas a componente Politécnica do sector Privado consegue atingir os níveis do dominante sector Público Universitário. O mesmo tipo de variação ocorre na Área Metropolitana do Porto, embora aqui os Estabelecimentos Não Integrados Privados de natureza Politécnica consigam tornar-se o tipo mais numeroso, ultrapassando o número de Estabelecimentos Públicos Universitários. O sector Privado revela a tendência de maior expansão nas regiões de maior concentração populacional do país.

O efeito das alterações na oferta de estabelecimentos de Ensino Superior sobre a diversidade é importante. No decurso do X^oGC e do XI^oGC todas as Regiões registam um aumento da diversidade. No caso do XII^oGC, apenas a Região Centro e a Região do Algarve mantêm o ritmo de crescimento, enquanto há um abrandamento geral do processo de criação de novas Instituições e nota-se um crescimento mais ligeiro (Madeira), o crescimento estabiliza (Norte, Área Metropolitana do Porto, Área Metropolitana de Lisboa, Açores) ou verifica-se uma ligeira perda (Alentejo). Considerado o período governativo, regista-se o maior aumento da diversidade gama comparativamente ao período anterior. A transição do IX^oGC para o XII^oGC

determina a ocorrência de resultados estatisticamente significativos para a diferença entre os resultados do Índice de Shannon (calculada com base na variância e não nas médias), embora tal não ocorra para o Índice de Simpson-Gini. Contudo, mesmo no caso do índice de Shannon, há um detalhe na comparação dos resultados que deve ser ponderado. O período governativo X^oGC-XII^oGC é o mais longo, 10 anos. Os períodos governativos anteriores não ultrapassaram 26 meses, pouco mais de dois anos. Os períodos posteriores tiveram no máximo seis anos e meio. Trata-se de um período anormalmente longo na história pós-25 de Abril, o que, na nossa análise, acaba por condensar um conjunto prolongado de mudanças. Mesmo assim é inquestionável a existência de mudança e a sua amplitude global num quadro de opções eleitorais livres.

XIII^o E XIV^o GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (1995 – 2002)

O Programa do XIII^o Governo Constitucional, com base parlamentar socialista maioritária, mas sem maioria absoluta, muda a ênfase da componente económica, condição que caracterizava os Governos anteriores, do PSD, para a componente social. Ao discurso de prioridade ao investimento no sector produtivo e na formação qualificante para o emprego e o desenvolvimento económico, como fator gerador de riqueza que pode ser redistribuída para a promoção social, sucede o discurso que defende o investimento na oportunidade de qualificação e no apoio à criação de emprego como fatores de desenvolvimento social, que depois permitirá o desenvolvimento económico. Como refere o Programa do XIV^oGC, há a mudança de uma visão redistributiva das funções sociais do Estado para uma política de afetação de recursos públicos à criação de emprego e de novas oportunidades de inserção. Do primado do económico para gerar o retorno solidário passa-se ao primado da solidariedade para assegurar a capacidade económica.

Ao mesmo tempo, com estes Governos verifica-se um afastamento do discurso político socialista com conotação mais revolucionária, ainda centrado na luta de classes e na “transição para o socialismo”, para um novo discurso político que assume a presença e o forte papel dos mercados na economia contemporânea e que procura integrar essa condição na sua estratégia de desenvolvimento. A partir da descrição de March e Olsen (1984) sobre análise política das instituições, aquela mudança sugere uma preocupação de otimizar as políticas, em termos da eficiência de adaptação ao contexto, para poder assegurar a sobrevivência das políticas sociais, ou seja, uma perspetiva funcionalista da política. O discurso sobre as prioridades em política governativa altera-se em relação aos Governos de base PSD, mas o pragmatismo quanto aos métodos aproxima-os. As ideias de organização do Estado e de planeamento, tendo em vista a transformação social e económica, presentes em anteriores Governos de tendência socialista, são substituídas por um novo discurso, depois da integração europeia plena. Os Programas do XIII^oGC e XIV^oGC adotam o discurso da redução do peso do Estado na economia, da eficiência das instituições públicas, de modelos organizacionais baseados na flexibilidade, autonomia e responsabilidade, e da competitividade da estrutura produtiva e económica do país. Com os Governos do PSD, havia surgido uma aposta forte na ideia de competitividade económica (X^oGC,

com a ideia projetada nos dois Programas seguintes), sobretudo no quadro europeu. Estes Governos de base PS (XIII^oGC e XIV^oGC) dão continuidade e reforçam a ideia de competitividade da economia, ligada à qualificação dos recursos humanos e à produtividade económica. Os dois campos político-partidários declaram princípios ideológicos distintos mas apresentam conjuntos de medidas mais semelhantes usando elementos de argumentação comuns, nomeadamente as circunstâncias de política e de economia internacional. Já não se trata da solidariedade igualitária, de inspiração marxista, mas da solidariedade de oportunidade do benefício económico, a par dos outros povos europeus. Do socialismo revolucionário passa-se ao socialismo democrático, mais pragmático e, por isso, mais próximo da social-democracia.

Um detalhe discursivo destes Programas, que é comum aos Programas dos anteriores VII^oGC e VIII^oGC liderados pelo PSD, é a ideia de modernização do país. Ao discurso sobre a necessidade de organização do Estado e de transformação social e económica, presente nos primeiros Governos de tendência socialista, havia sucedido o discurso da modernização do país pelos Governos do PSD. Esta modernização envolve a inovação tecnológica e o ajustamento económico ao conjunto dos países da União Europeia, em que Portugal está definitivamente inserido. O Programa do XIV^oGC, de 1999, inclui uma proposta de “Pacto de Confiança” que assenta em dois pilares significativos no quadro de acordos internacionais da época. A ênfase na valorização dos cidadãos numa base de continuidade, através da educação e da formação, está de acordo com a Declaração de Bolonha, assinada por Portugal nesse mesmo ano. O desígnio de ultrapassar o atraso estrutural do país no tempo de uma geração está em sintonia com um documento que virá a ser construído no quadro da União Europeia. É a Estratégia de Lisboa, com base na área económica, assinada em 2000, no sentido de tornar a economia europeia a mais competitiva do mundo no prazo de uma década. Note-se que o Programa do XIII^oGC havia já assumido um desafio de convergência da economia portuguesa com as economias mais desenvolvidas da União Europeia, enquanto projeto de modernização e de desenvolvimento da sociedade portuguesa decorrente da integração na Europa.

Na definição dos princípios orientadores da política educativa, o Programa do XIII^oGC inclui a ideia de responsabilidade, traduzida na prestação de contas. É interessante notar que esta proposta sectorial está de acordo com a proposta política global, a qual inclui ideias de autonomia e flexibilização da gestão, de eficiência e de avaliação. Uma consequência das mudanças no discurso político do PS é a ênfase na formação profissional, a exemplo do discurso dos anteriores Governos do PSD. Detalhe importante e explicativo é a referência, no Programa do XIV^oGC, à importância da qualificação nas empresas, com reforço de “segmentos intermédios” que assegurem o aumento da produtividade, permitam o emprego e evitem grande disparidade entre níveis de formação e de rendimento.

Em sintonia com o quadro de orientação política e as mudanças no discurso, quer em comparação com outros Governos socialistas, quer em termos de época, é de notar que a educação/formação é um elemento *major* do discurso programático do XIII^oGC, depois reiterada no Programa do XIV^oGC. É apontada a relevância da formação para a competitividade das

empresas e para a empregabilidade. Tal como nos Governos do PSD, há uma evidente transferência da ênfase do Ensino Superior para a formação profissional. É como se o Ensino Superior esteja genericamente consolidado no seu papel para a sociedade e no caminho evolutivo e seja necessário investir num público e num espaço de formação de resposta mais rápida, suficiente e ajustada ao sistema produtivo. Esta proposta está de acordo com políticas que colocam a criação de emprego como objectivo social e económico prioritário.

Outro aspeto é a diferença que se nota nos tópicos mencionados sobre o Ensino Superior. As referências a aspetos estruturais do Ensino Superior são quase residuais no Programa do XIII^oGC. A ênfase é colocada em aspectos organizacionais, mas de modo diferente dos discursos de Governos socialistas anteriores. As funções do Ensino Superior, a estrutura de base do sistema ou o valor social e económico, parecem ser dados reconhecidos e pacíficos. A ênfase do discurso programático coloca-se, agora, em processos de reestruturação por adoção de novos modelos de gestão. Note-se que o XIII^oGC se dispõe à transferência de responsabilidade e promoção de um modelo de gestão baseada na prestação de contas e avaliação, posição assumida no Programa do XIV^oGC como de Estado-Regulador. Em consonância com essa posição, a preocupação no discurso sobre o Ensino Superior é estabelecer as condições de transferência ou delegação de responsabilidades centrais para outros níveis e entidades do sistema. São apontados novos modelos de financiamento e de gestão das instituições públicas, em que ao suposto voto de confiança nas instituições, através da sua cada vez maior autonomização face ao Estado central, corresponde uma obrigação pública de prestação de contas e uma aprovação dependente da avaliação da qualidade institucional. A aproximação dos modelos de gestão entre instituições públicas e dos sectores particular e cooperativo é acompanhada de aproximação entre as exigências colocadas a todas aquelas instituições. O carácter plural do sistema de Ensino Superior está, definitivamente, assumido e amadurecido com a chancela dos socialistas democratas.

O contexto político e as orientações programáticas destes dois Governos têm expressão na legislação produzida. Esta, também está em sintonia com o quadro de mudança da orientação política no contexto das relações internacionais na União Europeia. Desde logo, a criação do CNAVES, em 1998, pelo XIII^oGC, vem dar sustentação operacional à Lei da Avaliação do Ensino Superior, produzida pelo Governo anterior (XII^oGC, PSD). Ao mesmo tempo, o sistema de avaliação, agora instituído, permite gerar informação sobre a qualidade das instituições e dos cursos, o que, a juntar ao espaço de debate representado pelo Conselho Nacional de Educação (criado pelo VII^oGC, do PSD), ajuda a fundamentar decisões políticas sobre a estrutura e funcionamento do sistema. A avaliação da qualidade é uma exigência colocada às Instituições de Ensino Superior, que se desenvolve em simultâneo e como contrapartida à sua autonomização. A autonomia já não é, apenas, no plano académico baseado no conhecimento, ou seja, de ordem científica e pedagógica, mas estendeu-se aos domínios administrativo e financeiro. A revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo, no que se refere ao Ensino Superior, define os princípios que devem estar subjacentes à organização do sistema e à criação de instituições. Ao mesmo tempo, atualiza a matéria relacionada com graus académicos no Ensino Superior Politécnico e introduz

um desígnio programático destes Governos, a progressiva abolição do *numerus clausus* em nome da democratização do sistema e do alargamento das oportunidades de acesso.

Na sequência daquela Lei de Bases, surge, no Ensino Superior Politécnico, em 1998, a figura da Licenciatura Bietápica, uma licenciatura que, através de dois ciclos complementares e sequenciais de formação, parece forçar a licenciatura como grau de referência no subsistema. Embora continue a ter existência formal, o bacharelato parece perder alguma identidade qualificante, na medida em que se torna, tão só, uma etapa de um processo mais longo de formação, no qual pode ser adquirida uma habilitação com o mesmo estatuto formal que a habilitação obtida na Universidade (a licenciatura). Isto permitiu uma reforma em algumas áreas de formação académica e, simultaneamente, em áreas profissionais. Um exemplo é dado pelos cursos das “tecnologias da Saúde”, cujas Escolas Técnicas apenas foram integradas no Ensino Superior Politécnico em 1993, conferindo bacharelatos. A criação das licenciaturas bietápicas, em 1998, acabará por ser imediatamente anterior a uma revisão do estatuto profissional e do conteúdo funcional das carreiras correspondentes, algo que ocorrerá em 1999.

É curioso notar que, mais tarde, com o Processo de Bolonha, o conflito entre a tendência de redução do número de anos de duração das licenciaturas e a pressão para que não haja perda de identidade e estatuto dos cursos (por exemplo, por parte de Ordens Profissionais) vai redundar numa solução do mesmo tipo. Em muitos casos, a solução adoptada para manter o tempo de duração global da formação e a capacidade de realizar a formação considerada necessária para o exercício profissional acabará por passar pela adopção de um grau superior, com integração da licenciatura, o caso dos futuros Mestrados Integrados.

A Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior é um ponto culminante no processo de integração dos subsistemas e sectores que formam o sistema de Ensino Superior. Essa Lei foi fortemente contestada e veio a ser revogada, tendo outros diplomas procedido ao reordenamento jurídico do sistema. Porém, há um elemento inovador que marca essa Lei. Enquanto, até esse momento, as várias componentes eram, normalmente, abordadas em linhas legislativas separadas, esta Lei integra-as e estabelece a paridade de direitos e responsabilidades dentro do sistema. Contudo, esta Lei mantém uma ambiguidade que acompanha a evolução do Ensino Superior Politécnico. Por um lado, tem um carácter simbólico da plena integração do subsistema Politécnico no sistema de Ensino Superior. Por outro lado, as marcas conceptuais de origem, o ensino com uma perspectiva mais técnica e vocacional e a investigação aplicada, que são importantes para sua diferenciação e identidade, continuam a ter consequências no modo como se estrutura e na capacidade de conceder, ou não, certos graus académicos. Note-se que, tal como vinha sendo mencionado nos documentos programáticos, é através desta componente que se concretizam alguns grandes objectivos, repetidamente enunciados para o Ensino Superior, com destaque para a sua distribuição regional e a ligação mais próxima às entidades locais e ao sector empresarial nessas regiões.

Há um contexto político internacional, sobretudo associado ao processo de aprofundamento do projeto da União Europeia, em que todo o discurso político e económico toma

como pressuposto a existência e funcionamento de mercados, em que a competitividade é uma condição de sobrevivência e modernização da sociedade. É assim que o Ensino Superior Particular e Cooperativo é completamente integrado no sistema, com todos os direitos e responsabilidades, no quadro de uma rede de interesse público, como salvaguarda das oportunidades de acesso ao Ensino Superior. No entanto, há uma parte do articulado jurídico que insiste na obrigatoriedade constitucional de uma rede pública proporcionada pelo Estado, complementada pelo Ensino Superior Particular e Cooperativo como sistema supletivo.

As limitadas menções a aspetos estruturais do sistema nestes Programas de Governo são refletidas na estabilização quantitativa. No decurso deste período governativo, continua a registar-se um aumento do número de Estabelecimentos de Ensino Superior que efetivamente dão corpo ao sistema. No entanto, pelo final do período é atingido um estado de quase estabilização global quantitativa, que até 2015 apenas vai ter pequenas variações. O total das Unidades Orgânicas Universitárias tende a estabilizar pelo XIII^oGC enquanto o total das Unidades Orgânicas Politécnicas estabiliza pelo XIV^oGC. Com a transição entre os dois Governos, ocorre uma troca de posição entre o número de Unidades Orgânicas e o número de Estabelecimentos Não Integrados de natureza Politécnica, passando as Unidades Orgânicas a ter maior número. Esta ocorrência está associada, em grande parte, a um processo de integração de Estabelecimentos, mais evidente no sector Público. Depois disto, este sector estabiliza quanto ao número de Instituições; no sector Militar e Policial não se registam alterações; no sector Concordatário nota-se um pequeno aumento contínuo no número de Unidades Orgânicas; o sector Privado, depois do grande aumento na década anterior, diminui o seu ritmo de crescimento. Este sector mantém os Estabelecimentos Não Integrados como forma predominante de existência.

Em termos do número de estabelecimento que efetivamente dão corpo à oferta, mantém-se a liderança pelos Estabelecimentos Públicos Universitários (que registam, mesmo assim, o maior aumento e consolidam a liderança), seguidos pelos Públicos Politécnicos e, a seguir, os Privados Politécnicos.

O resultado em termos de diversidade gama é um incremento muito ténue comparativamente ao final do período governativo anterior. A mesma comparação em termos de diversidade alfa das Regiões, aponta para uma redução da diversidade na Região Centro e Região Autónoma da Madeira, manutenção do mesmo valor na Região Autónoma dos Açores, aumento mais ligeiro nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa e aumento mais franco nas Regiões Norte, Alentejo e Algarve. As Regiões Centro, no XIII^oGC, e o Alentejo, RAAçores e RAMadeira, no XIV^oGC, atingem os números máximos de estabelecimentos de ensino.

XV^o E XVI^o GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (2002 – 2005)

A análise dos dois Programas de Governo revela alguns aspectos novos no discurso sobre o Ensino Superior. A duração destes Governos com base no PSD foi tão limitada que será com posteriores Governos socialistas que parte das propostas virá a concretizar-se.

Os anteriores Governos do PSD e os dois Governos socialistas que antecederam o XV^oGC valorizaram a ideia de modernização do país. O posicionamento ideológico do XV^oGC e do XVI^oGC, sociais-democratas, é particularmente claro na fórmula de pensamento económico e social, que havia sido já seguida pelos Governos liderados por Cavaco Silva (X^o, XI^o e XII^oGC). A intervenção na economia para gerar riqueza é a condição base para se poderem realizar os objetivos sociais. É preciso produzir riqueza para depois a poder distribuir. Para produzir riqueza é preciso aumentar a produtividade e a competitividade do sector produtivo. É o retorno à ideia de fortalecer a estrutura económica para gerar capital como base para realizar os objectivos sociais.

Os dois Governos partem de uma crítica às opções económicas e orçamentais e, em última instância, às políticas sociais dos Governos socialistas anteriores e apontam um conjunto de supostos efeitos perversos das políticas adotadas. Estes incluem a crise económica, a crise de valores sociais e a descredibilização política externa do país. Por isso, a tónica discursiva passa para as ideias de produtividade e de competitividade da economia. Neste quadro, há outras ideias que se reforçam: a autonomia, nomeadamente com o reforço da capacidade de escolha de modelos de gestão das instituições; e a avaliação, como meio de assegurar o retorno dos investimentos, a credibilização das instituições e a sua competitividade. Associado a estas ideias de autonomia, avaliação e competitividade nas Instituições de Ensino Superior, o XV^o Governo avança com a proposta de revisão do modelo de financiamento das instituições públicas, transferindo uma parte do financiamento para a forma de contratos-programa, vinculados a resultados de desenvolvimento económico e social.

Os desafios da qualidade, da competitividade e da inovação tecnológica são apresentados como argumentos para o reforço da formação profissional permanente, bem como da ligação entre a formação profissional, o Ensino Superior e as empresas. Neste campo, surge a proposta de cursos de formação pós-secundária, não Superior, mas no quadro das Instituições de Ensino Superior, com carácter profissionalizante, os cursos de especialização tecnológica (CET).

A crítica aos Governos socialistas anteriores inclui a referência ao que consideram ter sido um "crescente estatismo", a que contrapõem uma aproximação na igualdade de tratamento entre os sectores Público e não-Público de ensino e o fomento da competitividade entre ambos. Ao mesmo tempo, é proposta uma racionalização da oferta formativa do Ensino Superior, baseada na articulação e cooperação entre sectores. As mudanças na oferta educativa limitam-se à proposta dos cursos de especialização tecnológica, ao reforço da oferta em algumas áreas consideradas carenciadas de profissionais (como a medicina e as tecnologias da saúde) e ao reforço da oferta pós-graduada que assegure a oportunidade de realizar "aprendizagem ao longo da vida". Nos Programas destes Governos, a eventual diversificação do sistema fica condicionada àqueles três domínios. Contudo, há duas notas importantes para compreender esta opção.

O primeiro aspeto a considerar é a existência de um sistema de Ensino Superior binário e plurisectorial consolidado, com uma oferta muito ampla quanto a cursos de formação inicial e quanto aos graus académicos. Aliás, o XV^oGC assume que o processo de democratização do acesso ao Ensino Superior, a que associa a vertente quantitativa, teve um grande progresso nos

anos 80 e, por isso, agora a sua prioridade deveria colocar-se na qualidade da oferta educativa. A preocupação maior já não é o acesso ao Ensino Superior, mas a garantia da qualidade real da educação/formação que é ministrada, quer em termos da sua qualidade intrínseca (científica e pedagógica), quer em termos da sua adequação às reais necessidades do mercado de emprego. Daqui decorrem duas observações. Primeiro, a preocupação crescente com a avaliação e garantia da qualidade do ensino/formação como elementos essenciais para a sua credibilidade e competitividade no mercado de emprego, em especial no quadro alargado da União Europeia. Segundo, é de notar que, desde o X^oGC se registou um crescendo da atenção dada nos Programas de Governo à relação entre a qualificação dos cidadãos, a resposta do mercado de emprego e a capacidade produtiva e competitividade da economia nacional. Esta nota tem interesse para se compreenderem várias propostas dos Governos que se foram sucedendo desde a década de 90: a ênfase colocada na formação profissional como alternativa ao percurso educativo regular e ao Ensino Superior; a ênfase nas formações Superiores Politécnicas para a inovação tecnológica e a formação técnica mais qualificada; a articulação vertical entre a formação profissional e o Ensino Superior Politécnico; a articulação horizontal entre os subsistemas Universitário e Politécnico; e a apreensão pelo Ensino Superior de formações pós-secundárias não-Superiores com carácter profissionalizante, que estabelecem uma ponte, mas não substituem as formações Superiores.

A segunda nota refere-se à participação de Portugal no processo europeu alargado de reforma do Ensino Superior (Processo de Bolonha), a par de uma nova estratégia europeia em matéria económica (Estratégia de Lisboa). Os documentos europeus sobre qualificação vão começar a distinguir cada vez mais o emprego, enquanto condição ou estado, da empregabilidade, enquanto capacidade ou potencial para adquirir ou gerar o seu próprio emprego. Neste contexto a educação/formação ao longo da vida vai adquirir cada vez maior preponderância nos documentos europeus e na avaliação dos cursos. Caberá ao XVI^oGC a responsabilidade de fazer publicar um diploma legal contendo os princípios fundamentais e as orientações de organização de cursos, que irão marcar todo o processo de transformação da oferta educativa, no âmbito do Processo de Bolonha.

Um detalhe do discurso programático do XV^oGC é a fundamentação da autonomia com base na diversidade institucional: a autonomia das instituições permitiria a adoção do modelo de gestão mais adequado a cada modelo institucional. Este é outro aspeto em mudança: os discursos sobre a diversidade, mais diretos ou mais discretos, tendiam a realçar o plano sistémico, de fundação ou mesmo quanto à oferta de cursos; agora, já com o sistema binário consolidado surge um discurso mais centrado nos modelos de gestão, de acordo com constrangimentos cada vez mais acentuados ao nível do financiamento das instituições. Neste campo, é significativo o diploma legal que estabelece as bases do financiamento das Instituições de Ensino Superior. Embora o diploma contenha disposições aplicáveis a instituições Públicas e Privadas, o discurso é especialmente desenvolvido no caso do sector Público. À maior autonomia corresponde uma contrapartida de prestação de contas, bem como é apontada a repartição das responsabilidades

de financiamento entre o Estado, as instituições que devem gerar recursos próprios e os estudantes, sobre os quais recai um esforço aumentado de pagamento do serviço público.

No final do período governativo verifica-se que ocorreu uma estabilização genérica do sistema. Pequenos acréscimos nos estabelecimentos Universitários dos sectores Privado e Concordatário compensam a ligeira perda no número de Estabelecimentos Politécnicos Públicos e Privados. O resultado sobre a diversidade global e por Regiões é a sua estabilidade. A variação positiva na diversidade gama é quase impercetível. As Regiões Norte e Centro têm pequenas reduções no valor da diversidade alfa; as duas Áreas Metropolitanas têm pequenos acréscimos; todas as outras regiões mantêm o mesmo valor do final do período anterior.

Estes dados revelam coerência com o discurso nos Programas de Governo. O sistema binário e multisectorial está consolidado. A atenção é transferida da estrutura sistémica para outros campos em que a diversidade pode ainda ser um parâmetro de relevância para a eficiência e para a eficácia do Ensino Superior. A promoção da eficiência passa pela ênfase nos aspetos de gestão das instituições, nomeadamente pela adoção de modelos de repartição de custos e de prestação de contas. Quanto à garantia da eficácia, passa pela aposta na diversificação com base nos cursos, em especial cursos fortemente vocacionados para o emprego imediato e os sectores de produção económica, de menor duração e ajustados ao exercício profissional simultâneo.

XVIIº E XVIIIº GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (2005 – 2011)

Usado no Programa do VIIºGC (PSD), é no Programa do XIIºGC (PSD) que a ideia de competitividade na economia é associada diretamente à formação profissional. Do mesmo modo, é num Governo do PSD, o VIºGC, que o conceito de modernização ligado à educação aparece pela primeira vez, já não no sentido de modernização do sistema educativo, mas no sentido do contributo proporcionado pelo sistema educativo e de formação para o desenvolvimento da sociedade e da economia. Embora os Programas dos XIIIº e XIVº Governos Constitucionais, socialistas, tenham inserido no discurso algumas ideias, como modernidade, competitividade e a redução do peso burocrático do Estado, caracteristicamente presentes nos Programas dos Governos de base social-democrata, ainda mantinham uma visão sobre o modelo de sociedade pretendido, de matriz socialista, com declarada recusa da ideia de mercado. O mercado impõe-se pela sua presença mas tal não significa que seja desejado.

Os Programas dos XVIIº e XVIIIº Governos Constitucionais, liderados por José Sócrates, marcam uma viragem de rumo no discurso do partido socialista. De facto, nestes Programas é adotada uma nova visão estratégica para o país, que procura conciliar a ideia de Estado Social, um discurso tradicionalmente associado ao socialismo, com a aceitação dos mercados como instrumentos de política económica, conforme preconizado pela social-democracia. O discurso destes Programas de Governo sugere que o funcionamento da economia de mercado e a dependência das políticas sociais daquela condição já não é uma mera questão de pragmatismo, mas parece ser uma inevitabilidade na economia contemporânea. Há um discurso pragmático e

funcionalista em nome da sobrevivência da economia nacional para que se possam cumprir as responsabilidades sociais. A preocupação com o reforço das políticas sociais e a manutenção do Estado Social está presente e beneficia da implementação das ideias de competitividade, modernização e qualificação. É um discurso funcionalista, justificado pelo contexto político europeu e pela extrema conveniência de participar em modelos sociais e económicos partilhados politicamente na Europa, como forma de manter uma posição política relevante no âmbito internacional. Uma consequência da mudança no discurso, em termos da visão estratégica e das palavras usadas é a maior semelhança com o discurso nos Programas de Governos liderados pelo PSD. Isto é especialmente evidente no peso dos argumentos da economia de mercado, com a modernização e competitividade do sector produtivo, e a partilha do esforço de investimento financeiro do Estado, como no campo da qualificação e investigação.

Aquelas ideias estão alinhadas com a intenção de “promover um programa de formação para empresários, nomeadamente das micro e pequenas e médias empresas”, bem como está de acordo com um novo quadro legislativo e de iniciativas de qualificação escolar e profissional mais amplo da população portuguesa, através das “Novas Oportunidades”. Outras iniciativas incluem o alargamento do “ensino à distância”, da oferta de cursos de especialização tecnológica e da intenção de multiplicar o número de inscritos nestes cursos e modalidades de formação. No primeiro caso, há uma focalização num público trabalhador que quer, ou precisa, de realizar formação contínua, como meio para garantir o emprego e a adequação ao trabalho. No segundo caso, é uma formação não-conferente de grau académico, mas de interesse para dar oportunidade e continuidade a um percurso formativo vocacional e profissionalizante que vem do nível secundário. Vantagem adicional proporcionada por estas medidas é garantir um número de estudantes nas Instituições de Ensino Superior que permita manter a sua sustentabilidade. Estas intenções têm expressão na produção legislativa no decurso destes mandatos de Governo. É o caso da criação dos Cursos de Especialização Tecnológica e da adoção de novos regimes de admissão no Ensino Superior, especialmente vocacionados para adultos. São iniciativas que procuram, de modo pragmático, conciliar o discurso de oportunidade social através do acesso à educação e ao emprego/requalificação, com o interesse da manutenção de um nível baixo de desemprego, o que permite maior alívio financeiro para outras medidas de suporte social.

As alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo são significativas das mudanças no pensamento e na reforma da sociedade europeia. A qualificação é considerada fundamental para o emprego e o papel do Ensino Superior é reconhecido como mais abrangente, como uma oportunidade de desenvolver competências favoráveis para a empregabilidade. O Ensino Superior é apontado como devendo ser capaz de desenvolver não apenas o conhecimento científico e técnico diferenciado e o pensamento reflexivo mas, também, o espírito empreendedor. Com estes Programas o discurso em torno da empregabilidade adquire maior dimensão, dado que há um apelo simultâneo à formação para o empreendedorismo. A empregabilidade já não é tão simplesmente uma característica associada e esperada da concretização da formação profissional

ou académica, mas, cada vez mais, é uma consequência da combinação do conhecimento e das competências pessoais e responsabilidade do cidadão.

É interessante notar como, em termos do financiamento das Instituições de Ensino Superior, o XVII^oGC procura conciliar três aspectos: a preocupação com a sustentabilidade económica e financeira das instituições; a vertente utilitária do mercado, ao salientar a importância da componente privada de financiamento dessas Instituições; e a promoção do acesso e a salvaguarda da igualdade de oportunidades. O Programa propõe um sistema em que há uma contratualização do serviço público, baseado em vários critérios, nomeadamente de qualidade das instituições e de qualidade e relevância dos cursos, do qual resultará um financiamento mínimo de base, a ser complementado pelo financiamento próprio e privado. Ao mesmo tempo, numa época de clara restrição demográfica na faixa etária “tradicional” de acesso ao Ensino Superior, os critérios de relevância envolvem não apenas a ideia de empregabilidade mas, também, o sentido de adequação, ou seja, a abertura a novas modalidades de frequência do Ensino Superior. A criação de oferta de formação ao longo da vida e a oferta de formação pós-secundária, mesmo não conferente de grau, mas com carácter profissionalizante, em sequência e articulação com o ensino secundário, são desafios colocados pelo Programa do XVII^oGC. Estes desafios vieram a ter concretização através do novo edifício jurídico, produzido no quadro da reforma estrutural e funcional do Ensino Superior, o Processo de Bolonha.

O Processo de Bolonha parece ter constituído, ainda, uma oportunidade única do ponto de vista político e social para proceder a reformas muito mais amplas do que o estrito campo da reforma pedagógica do ensino. De facto, neste período há uma grande ênfase legislativa na organização e na qualidade do sistema de Ensino Superior, permitindo a sua definição estrutural de forma inequívoca e, ao mesmo tempo, a imposição de padrões de qualidade que garantam o seu reconhecimento e competitividade internacional. Assim, em termos legislativos, por um lado, há a criação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, que reafirma o sistema binário e determina o quadro estrutural do sistema. Por outro lado, há a criação do Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior e outra legislação conexa, a determinação dos procedimentos de avaliação e acreditação das instituições de Ensino Superior e dos seus ciclos de estudos, e a criação de uma Agência autónoma com as competências e capacidade jurídica em matéria de avaliação e acreditação do Ensino Superior.

Quanto ao número de estabelecimentos, o sector Público permanece quase inalterado. O sector Militar tem uma redução do número de estabelecimentos de natureza Politécnica, dado que parte das formações são integradas nas Academias Universitárias, enquanto outras formações passam a ser protocoladas com instituições Públicas. No sector Concordatário há uma ligeira redução do número de Unidades Orgânicas Universitárias. No sector Privado, a reorganização é mais evidente, com diminuição do número de Pólos e uma diminuição ligeira do número de Estabelecimentos Não Integrados, na componente Politécnica. No mesmo sector, mas na componente Universitária, há diminuição dos Estabelecimentos Não Integrados, que são ultrapassados pelas Unidades Orgânicas cujo número está a aumentar. Este facto parece ter

relação com a transação de propriedade de estabelecimentos entre Entidades Instituidoras e o reforço da posição de mercado de algumas entidades. O aumento de estabelecimentos Privados do tipo Universitário em contraponto ao movimento dos estabelecimentos de natureza Politécnica é o elemento mais marcante deste período governativo. Este fenómeno é especialmente evidente nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa. Na Região Centro e no Alentejo a tendência deste sector é decrescente. Na Região Norte verifica-se a maior variação positiva de estabelecimentos, sob a forma de aumento do número de Estabelecimentos Públicos Politécnicos, reforçando a já dominante posição deste tipo de estabelecimentos. O balanço de todas estas oscilações é um ligeiro aumento global no número de estabelecimentos.

A diversidade gama mantém-se estável. A diversidade alfa sofre redução no Centro e no Alentejo. No Norte e na Área Metropolitana de Lisboa também há uma pequena diminuição da diversidade alfa. Na Região Autónoma da Madeira, em que havia uma grande concentração em Unidades Orgânicas Universitárias do sector Público, a reorganização da Universidade da Madeira com redução do número de Departamentos e diminuição da dominância de um tipo de Estabelecimento tem como consequência um aumento da diversidade. Na Área Metropolitana do Porto, no Algarve e na RAAçores correm também aumentos da diversidade alfa. Nas duas últimas Regiões a diversidade alfa aumenta mesmo havendo redução no número de estabelecimentos. A razão para tal é a baixa dispersão dos estabelecimentos entre espécies. Àquela redução dos estabelecimentos corresponde matematicamente a uma redução da concentração das entidades.

XIXº E XXº GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (2011 – 2015)

O Programa do XIXºGC é um Programa condicionado por dois elementos de política económica: a preocupação com o reajustamento financeiro do Estado, apontado como fator que exige a redução da estrutura da Administração Pública, promoção do empreendedorismo em contexto de mercado e redirecionamento do Estado para uma posição de regulador; a credibilização externa das instituições públicas, o fomento da produtividade e da competitividade e a internacionalização das empresas portuguesas.

A qualificação e o emprego pontuam o Programa do XIXºGC submetidos à ênfase muito forte na economia. Quanto ao Ensino Superior, as preocupações e as prioridades expressas traduzem aquela orientação de política económica. A regulação do sistema e a avaliação da qualidade parecem ser colocados como elementos determinantes em dois planos. Por um lado, como elementos de garantia da qualidade e, por extensão, de credibilização de um sistema que se pretende internacionalizável e competitivo. Por outro lado, como meio para racionalizar a rede de instituições e adequar a oferta educativa às necessidades e interesses do mercado de trabalho. Quando o Governo refere, no Programa, que há necessidade de racionalizar um sistema que se expandiu antes e que, em condições de crise económica e financeira, é preciso reorientar as ações do domínio quantitativo para o domínio qualitativo, evidencia uma transferência da ênfase

da capacidade instalada de gerar diplomados, para a capacidade de gerar os diplomados com maior eficiência dos recursos limitados de que dispõe (ou quer dispor).

É curioso notar que o ensino técnico não-Superior e a formação profissional têm uma expressão reduzida no texto do Programa do XIX^o Governo, ao contrário do que acontece com os Programas de anteriores Governos de base PSD. Contudo, este Governo tem uma iniciativa e produz legislação sobre ensino vocacional e profissionalizante que o vai distinguir de todos os Governos desde 1974. A criação dos cursos técnicos superiores profissionais (Decreto-Lei nº 43/2014, de 18/03) introduz um novo elemento de diversidade programática no sistema de Ensino Superior. É, também, justificada pelo Governo como uma forma de responder a várias preocupações, nos planos social e económico mas, também, na organização e funcionamento do Ensino Superior: a produção de uma oferta alternativa ao Ensino Superior “regular”, “tradicional” (este mais centrado numa componente de formação científica), integrando um público-alvo fortemente vocacionado para áreas técnicas e profissionalizantes; a abertura de uma nova linha de acesso e reposição do nível global de procura ao Ensino Superior; o aumento do nível formal de qualificação da população, pela capacidade de gerar mais diplomados “superiores”, mesmo que não seja conferido grau académico; a marcação do carácter vocacional do Ensino Superior Politécnico, contrariando tendências de aproximação ou confusão com o Ensino Superior Universitário e reforçando claramente o carácter binário do sistema.

Aquela iniciativa legislativa parece querer fazer renascer a conceção primordial do Ensino Politécnico, subjacente ao modelo da reforma lançada em 1973: garantir o carácter técnico e socialmente qualificante e “Superior” do ensino técnico, mas impondo uma distinção clara entre as instituições dos dois subsistemas. No entanto, existe uma diferença importante. Na reforma de 1973 promoveram-se a “Ensino Superior” formações que não tinham esse estatuto e foi-lhes conferido um grau académico, mesmo que inferior a outros pré-existentes na “Universidade”, num processo de construção de uma nova forma de Ensino Superior. A iniciativa de 2014 aprofunda as diferenças entre subsistemas, não apenas pelo seu carácter (vocacional ou científico), mas pela própria tipologia das qualificações atribuídas. As Instituições de Ensino Superior Politécnico ansiavam pela capacidade de conferir o Doutoramento como as Universidades, até porque num quadro de crise económica e de promoção da formação profissional tal condição seria favorável à empregabilidade, de reiterado interesse no desenvolvimento da investigação ligada às empresas e prestigiante. Pelo contrário, é atribuída a capacidade de realizar formação não conferente de grau, enquanto as Universidades apenas poderão ter oferta conferente de grau académico.

Enquanto o Programa do XIX^oGC se centra nos objectivos, nas medidas e no processo de recuperação económica do país, o Programa do XX^oGC, afinal não concretizado, é mais explícito em termos da visão sobre a sociedade, nomeadamente nos aspectos da estrutura, funções e relações da educação e Ensino Superior com o tecido empresarial e económico da sociedade portuguesa. A generalidade do discurso sobre a educação e o sucesso educativo, a formação profissional e a qualificação de adultos, o ensino profissional e vocacional, a ciência, tecnologia e inovação, é focado na exigência do trabalho, na adequação dos conteúdos e na valorização das

peçoas como agentes de desenvolvimento económico da sociedade. A criação dos cursos técnicos superiores profissionais no mandato do XIXº Governo tem, afinal, a sua justificação programática muito mais clara no Programa do XXº Governo. O segundo elemento fortemente caracterizador deste Programa é a declarada defesa da liberdade de ensino, a ser promovida, quer por uma oferta alargada de ensino público e privado, quer pela possibilidade de criação ou adoção de formas alternativas de ensino dentro do próprio sistema público.

Um interessante elemento no campo da produção legislativa sobre o Ensino Superior é o início do que se apresenta como um processo de ajustamento e afinação do quadro jurídico que foi construído na segunda metade da década anterior. Não há interferência nos diplomas fundamentais, a Lei de Bases e as Leis que determinam os Regimes Jurídicos para o campo do Ensino Superior. São feitas algumas intervenções a outro nível que alegam como fundamento a experiência dos anos de implementação do Processo de Bolonha e do novo edifício jurídico.

Este bloco governativo é marcado por uma estabilidade global do sistema quanto ao número de entidades. Apenas se destaca um pequeno aumento no número de Unidades Orgânicas de natureza Politécnica no sector Público. No sector Militar e Policial desaparecem os Estabelecimentos Não Integrados de natureza Politécnica. No Ensino Superior Privado ocorre uma diminuição do número de Estabelecimentos Não Integrados e aumento das Unidades Orgânicas em instituições universitárias; e uma diminuição do número de Pólos e aumento das Unidades Orgânicas no caso das instituições Politécnicas. Em resultado disto regista-se um aumento dos estabelecimentos Privados, mais de natureza Universitária, mas também de natureza Politécnica, nas Áreas Metropolitanas no Porto e de Lisboa. A diversidade gama mantêm-se estável.

Embora as várias alterações sejam limitadas, o aumento no número de Unidades Orgânicas em diferentes sectores enquanto outras entidades se reduzem, parece indiciar uma conjugação de efeitos que obriga as instituições e entidades instituidoras a concentrarem-se sobre si mesmas, eventualmente para uma melhor gestão de recursos. É possível que haja o efeito simultâneo do quadro de condições colocadas às Instituições de Ensino Superior em matéria de recursos e de qualidade exigidas para o seu funcionamento, a par do efeito de circunstâncias económicas e sociais num país em processo de reajustamento financeiro do Estado.

XXIº GOVERNO CONSTITUCIONAL (2015 – EM CURSO)

O Programa do XXIºGC assume, de modo muito claro, a intenção de nova mudança de ciclo político. Porém, apresenta um discurso genérico, sem grande esclarecimento quanto às medidas concretas a implementar. Existem dois importantes fatores de condicionamento de partida: o que decorre da situação financeira do Estado e a eminência de ajustes orçamentais para responder aos credores internacionais e às imposições decorrentes de compromissos no quadro da União Europeia; e o facto de ser um Governo de um só partido minoritário, assente em acordos de base parlamentar condicionados à satisfação de exigências por grupos políticos com posições divergentes em vários domínios de política nacional e internacional.

Embora com um discurso menos insistente na atribuição de responsabilidade política aos Governos anteriores (ao contrário do discurso desses Governos aos que os precederam), o Programa do XXI^oGC é afirmativo quanto à mudança no foco e às prioridades em matéria de políticas públicas. Mais uma vez, na alternância entre Governos liderados pelos dois maiores partidos, PS e PSD, à mudança de um Governo do PSD para um Governo do PS, ocorre uma transferência da ênfase na linha formação–emprego–economia–bem-estar para a linha formação–emprego–bem-estar–economia, a mudança do primado do económico como base para o social, para o primado do social como base para o económico. Por isso o Governo propõe fazer uma mudança da formação de mão-de-obra para responder a necessidades flutuantes e precárias do mercado de trabalho, para a formação qualificante e políticas ativas de emprego capazes de gerar emprego sustentável.

Duas diferenças adicionais se associam. Primeiro, enquanto os Governos PSD enfatizam a formação profissional e o ensino vocacional per se, como vias para a entrada direta no mercado de trabalho e a resposta às necessidades do tecido económico e empresarial, este Governo PS enfatiza o desenvolvimento da relação entre a academia e as empresas e instituições, mas na perspectiva de valorização da formação académica global e da promoção da qualificação de mais alto nível. É de notar que neste Programa apenas há uma única referência ao termo “vocacional” e a propósito de novos modelos de gestão do ensino artístico. Note-se, também, a ênfase dada à qualificação de nível mais elevado e à ligação do potencial de investigação, de desenvolvimento e de inovação. Este discurso sugere um reconhecimento do progresso já atingido em Portugal quanto ao nível médio de qualificação da população, ao capital humano e ao património de conhecimento científico. Outra diferença é que, enquanto os Governos PSD enaltecem a ideia de liberdade e formas alternativas de ensino e a possibilidade de se concretizar tanto nos domínios público como particular e cooperativo (incluindo a crescente municipalização de responsabilidades e propostas centradas em níveis mais baixos da escolaridade), o Governo socialista chama a si a responsabilidade sobre a promoção do nível educativo da sociedade e da valorização da qualificação, mediante um discurso que preconiza o estímulo à criação de emprego qualificado.

Neste Programa de Governo há uma revisitação de um modelo de organização/gestão do Ensino Superior que o demarca da “educação” de base, genérica e obrigatória, e o aproxima da “ciência e tecnologia”, isto é, que aproxima os domínios da produção e da aplicação do conhecimento. Esta foi a opção adotada por anteriores Governos socialistas. Contudo, as diferenças entre os Programas de Governos socialistas e de Governos com base no PSD são mais marcadas no caso deste XXI^o Governo do que no caso dos XVII^o e XVIII^o Governos.

6.2. As grandes questões

A IDEIA DE SISTEMA

O Ensino Superior em termos da sua estrutura organizacional, das interações entre os seus elementos e das interações entre eles e outras entidades do ambiente de contexto, forma, de facto, um *sistema complexo*. É formado por organizações, as Instituições de Ensino Superior, que são por si mesmas dinâmicas, capazes de evoluir e adaptáveis às condições do ambiente institucional, político, legislativo, social e económico, como descreve Amagoh (2008). Dentro da autonomia que decorre do conhecimento científico, das práticas pedagógicas e das condições organizacionais legalmente estabelecidas, embora as instituições tenham objetivos próprios, há uma ação coletiva e concertada para a concretização de uma meta comum (como descreve Aldrich, 1999) interiorizada pelas instituições e que se revela nas missões do sistema nacional de Ensino Superior. A hierarquia de complexidade faz com que cada nível do sistema revele características dos níveis inferiores e por isso, a capacidade adaptativa fundamental das instituições (elas próprias sistemas formados por outros elementos) manifesta-se nos subsistemas e nos sectores e no sistema como um todo.

A capacidade adaptativa dos sistemas complexos revela-se na capacidade de resposta a desafios da sociedade e reorganização como um todo. Embora cada instituição, visualizável como parte de um sector e de um subsistema, tenha interesses próprios para o seu funcionamento imediato e para o seu percurso de desenvolvimento, fatores externos como as condições da economia nacional e as orientações políticas que tomam corpo através do quadro jurídico que regula o funcionamento do sistema, levam este, a médio e a longo prazo, a mover-se como um todo num dado sentido, como descrito por Doole (1997) e Eidelson (1997). A reestruturação do sistema em Portugal, introduzida pela reforma de 1973, a criação do subsistema Politécnico, a abertura do sector Privado e a reforma ocorrida no âmbito da implementação do Processo de Bolonha são exemplos desta capacidade de transformação e movimento do sistema em bloco.

A estrutura hierárquica de complexidade permite respostas institucionais e rearranjos sectoriais que funcionam como sistemas-tampão ou amortecedores do impacto da ação de fatores externos, poupando o sistema como um todo ao esforço de adaptação, como aponta Eidelson (1997). O contributo do Ensino Superior Politécnico ou do Ensino Superior Privado para o processo de massificação são dois exemplos desta ação localizada ou sectorial que permitiu atenuar o risco enunciado, ainda nos anos 60, através das preocupações quanto à possibilidade de assegurar o alargamento do acesso sem comprometer a capacidade organizacional e a qualidade pedagógica na Universidade. A autonomia das instituições e a sua adaptabilidade às condições locais são características também subjacentes ao princípio da ligação às comunidades locais e regionais, no sentido do reforço da cooperação com o tecido produtivo para o

desenvolvimento. Isto está presente na disseminação territorial e no discurso justificativo do papel do Ensino Superior Politécnico como agente de regionalização do Ensino Superior.

A diversidade dos elementos constitutivos do sistema permite, conceptualmente, mais opções em termos de soluções para interesses a satisfazer e para problemas com os quais o sistema tenha de se confrontar (por exemplo, desde o custo de frequência dos estudantes à escolha de cursos e aos métodos pedagógicos disponíveis). A pluralidade de identidade pode ser entendida como “seguro cultural”, que Weick (1976) descreve como um aspeto importante para a adaptabilidade do sistema. Além disso, a possibilidade de existir um campo diverso de instituições permite a aprendizagem do sistema, um conceito enunciado por vários autores (Amagoh, 2008; Dooley, 1997; Eidelson, 1997) ou seja, a integração do conhecimento sobre o contexto e sobre o percurso de vida do sistema, de modo a gerar novas instituições mais aptas a antecipar ou a dar uma resposta eficaz às mudanças nas condições externas.

A diversidade e complexidade do sistema são acompanhadas de relações entre as instituições, e mesmo entre os sectores e subsistemas, que não são de absoluta paridade. Uma consequência destes desequilíbrios relacionais ou estatutários é a diferença na exposição aos fatores externos adversos e a diferente vulnerabilidade e resiliência das diversas instituições. Mesmo que se identifiquem movimentos globais do sistema ou de “regiões” do sistema (subsistemas e sectores), as instituições individualmente, os subsistemas ou os sectores podem ter comportamentos parcelares distintos (Glassman, 1973). Isto fica evidente em processos como as derivas académica e vocacional/profissional e as respetivas medidas de “correção” (caso da atribuição em exclusividade dos novos cursos de curta duração ao Politécnico) e os ajustamentos das instituições de modo a captar novos nichos de mercado estudantil ou domínios de colaboração com a indústria e a comunidade. A diferença entre a sustentabilidade e os tempos de vida dos estabelecimentos Públicos e Privados são exemplos de variações nos comportamentos individuais e sectoriais do sistema, que traduzem recursos, potencialidades e resiliência distintas.

A perspetiva de limites variáveis apresentada por Clark (1983) e os exemplos que ele invoca, adquire especial sentido nas condições atuais do sistema de Ensino Superior português. De facto, regista-se uma progressiva integração de representantes da comunidade e das empresas em órgãos institucionais, partilhando a sua intervenção dentro da instituição de Ensino Superior e a sua atividade profissional fora dos limites concretos e sem preocupações diretas com a instituição. Outro exemplo, é o caso dos docentes a tempo parcial, para os quais uma parte muito importante do seu tempo e atividade pode não se concretizar no âmbito das instituições de Ensino Superior. Terceiro exemplo decorre da restrição por parte de diversas instituições à vinculação profissional de docentes que, assim, são partilhados entre instituições onde prestam serviço a tempo parcial ou partilhados entre as Instituições de Ensino Superior e outras entidades nas suas áreas de especialização profissional. Note-se que estas situações foram contempladas no quadro legal do Ensino Superior, quer na perspetiva de aceitação da existência de docentes com características que os afastam da imagem e dos percursos académicos mais tradicionais (o caso dos “especialistas” no subsistema Politécnico português), quer na perspetiva negativa,

refreando a dispersão da atividade de docentes entre instituições, mediante a limitação do número de estabelecimentos em que o mesmo docente pode ser contabilizado.

Ulrich Teichler (2008a) faz notar que a ideia de *sistema de Ensino Superior* emerge só após a IIª Guerra Mundial, a partir da percepção de que os atores e as Instituições do Ensino Superior estão interrelacionados e são tratados como uma entidade comum, por parte de outros atores e entidades sociais exteriores ao Ensino Superior. Cria-se, assim, a visão de um sistema com elementos comuns que o identificam e que o distinguem de outros espaços sociais com identidade própria. Como refere Teichler (2008a) o sistema de Ensino Superior torna-se uma realidade social. Aquele autor nota, ainda, como a forma de identificar o sistema evoluiu com o tempo. Ainda nos anos 60, predominava a denominação da *Universidade*, a partir da ideia de que não havia outras instituições comparáveis. Posteriormente, à medida que o conceito de sistema se vai espalhando, vai surgindo a ideia de Ensino Superior, implicando a possibilidade de co-existência das Universidades e de *outras* instituições. A Universidade é vista como o elemento de estatuto mais elevado do sistema. Progressivamente vão sendo propostos outros termos para tentar conciliar aquela diversidade de instituições, como aconteceu por parte da OCDE, com *Educação Pós-Secundária*, nos anos 70, ou *Educação Terciária*, nos anos 80 (Teichler, 2008a). Em Portugal, na reforma de 1973 e durante os Governos Provisórios ainda se menciona a “Universidade”, com uma componente Universitária e uma componente Não-Universitária. Nos dois primeiros Governos Constitucionais a ideia de sistema aprofunda-se e surge claramente a denominação de “Ensino Superior” para o sistema. Ao mesmo tempo, parece existir uma preocupação de criar alguma identificação própria para a componente Não-Universitária ao denominá-la como “Ensino Superior de Curta Duração”. É com o VºGC, em 1979, que se adota o termo de Ensino Superior Politécnico, já proposto na reforma de 1973, que fica claro por via legislativa o carácter binário do sistema e se estabelece a paridade formal dos dois subsistemas.

A forma atual do sistema de Ensino Superior em Portugal começou a delinear-se, em termos formais, com a reforma introduzida por via legislativa em 1973. Até ao lançamento da reforma de 1973, o sistema português pode ser visto como unitário, no sentido de apenas ser constituído por Universidades. Porém, podemos questionar se, abstraindo-nos do conceito de sistema, existia efetivamente um sistema, do ponto de vista formal e orgânico, ou um conjunto de entidades que coexistiam partilhando missões semelhantes. A concretização da reforma de 1973, implementada com modificações ao longo das décadas seguintes, não só criou Instituições diferentes como definiu uma visão e uma orientação de desenvolvimento que obrigou as Instituições a pensar mais como um todo nacional sistémico.

Qualquer que tenha sido a real motivação dos responsáveis pelo Governo do Estado, como discutido por Stoer (1983), a primeira resposta às análises e às pretensões sociais dos anos 60 foi o lançamento dessa reforma para aumento do número de instituições e da diversidade do sistema. Apesar da revolução e da mudança de regime político ocorridas em 1974, a essência da reforma manteve-se graças à apropriação pelo novo regime democrático. É importante notar que, já no decurso dos Governos Provisórios, na fase de transição para o novo quadro constitucional e

sob a retórica da transição para o socialismo, apesar da argumentação em torno da necessidade de democratização do ensino como meio para romper uma distinção entre classes sociais, baseada na formação e nos percursos profissionais, mantêm-se a proposta de intervenção primária baseada na mudança do estatuto da formação. Procura-se valorizar e promover o estatuto de uma formação já existente, mas o público-alvo não muda significativamente. Facilita-se a progressão académica das classes trabalhadoras, não necessariamente através de cursos universitários tradicionais mas, de forma mais imediata, através da alteração do estatuto dos cursos a que já tinham acesso. Nesta reforma procura-se, também, salvaguardar o valor da relação entre o Ensino Superior e a comunidade, “a procura de uma estreita colaboração com o exterior”, de acordo com o espírito e as declarações programáticas do Governo.

DA UNIVERSIDADE AO ENSINO SUPERIOR

Zomer & Benneworth (2011) fazem notar como, até aos anos 70, prevalecia a ideia da Universidade como alicerce da sociedade democrática, capaz de fornecer aos cidadãos os recursos que lhes permitiriam aproveitar as melhores oportunidades sociais que emergiam do desenvolvimento económico. Ao mesmo tempo, constituía um espaço de independência intelectual e resistência a uma sociedade corporativa saída da IIª Guerra Mundial. Esta perspetiva está de acordo com o que também aconteceu em Portugal. No período revolucionário e sob os primeiros Governos Constitucionais, ainda temos a Universidade como elemento de estatuto dominante no discurso sobre o sistema de Ensino Superior e a distinção entre Ensino Superior Universitário e Não-Universitário.

Notemos, no caso português, como a independência da Universidade pode ser questionada. Como vimos na revisão da literatura, durante o Estado Novo a Universidade era entendida pelo Estado como uma entidade agente de uma certa ideia de sociedade. As contestações académicas no final dos anos 60, que Caetano (1974) atribui à dinamização pela esquerda política, surgem precisamente pelo confronto entre aquela visão e a busca de um espaço de autonomia de ideias que ultrapassa a autonomia científica e pedagógica.

Com o início dos anos 80, as crises económicas parecem ter tido o efeito de diminuir a disposição do Estado para manter a independência formal da Universidade (Zomer & Benneworth, 2011). Como referem aqueles autores, vão-se instalando condições, como a progressiva adoção pelo Estado de mecanismos de mercado, e os processos de internacionalização, que colocam as Universidades em comparação com instituições de outros países e em competição por recursos cada vez mais transnacionais. Há um crescente ambiente social e político em que conceitos como legitimidade, eficiência, inserção e relevância no mercado, inovação e internacionalização passam a exercer uma forte pressão sobre o Ensino Superior. Esta circunstância força as instituições a adotar, de forma consciente e estratégica, práticas de valorização da sua “terceira missão”, a relação com a sociedade, sobretudo no sentido da sua relevância não só social como também económica (Zomer & Benneworth, 2011). Em Portugal, a transição dos anos 70 para os anos 80 é

feita sob Governos sociais-democratas e é nessa época que se identificam mudanças no discurso sobre o papel do Ensino Superior para a economia. É interessante notar a aposta mais forte na formação profissional e no ensino vocacional. Zomer & Benneworth (2011) fazem referência à liberalização do conhecimento que coloca as Instituições Superiores em confronto com outros espaços de construção de conhecimento; à mudança na natureza da produção do conhecimento, em que se valoriza cada vez mais o que tem aplicação prática; e a competitividade e o imperativo de utilidade social. Todas estas condições se associam em Portugal, a viver sob crise económica e financeira do Estado e em que o argumento do emprego condiciona fortemente o discurso de aposta no ensino não Universitário, nomeadamente na vertente Politécnica.

Numa reflexão sobre as ideias de qualidade e excelência no Ensino Superior, Bleiklie (2011), faz notar que, à medida que os processos de massificação foram evoluindo, o aumento na dimensão e a visibilidade política de cada um desses sistemas, sobretudo no caso de sistemas baseados num sector Público, faz crescer o interesse acerca do modo como as Instituições se organizam e funcionam. O Ensino Superior passou a ser visto não apenas como uma atividade específica na sociedade, realizada por agentes dispersos, mas como um sistema de Instituições cuja responsabilidade inclui a contribuição para o sucesso do sistema. Para isso, tornou-se essencial a criação de um quadro legal e administrativo comum e de uma forma de controlo/regulação para conferir alguma ordem e assegurar a eficiência e a qualidade. Em Portugal, a transformação do sistema, nomeadamente em termos da sua expansão e simultânea diversificação que temos abordado neste trabalho, foi sendo acompanhada da construção de um edifício normativo/legal. A expansão e diversificação são desencadeadas por uma ação legislativa mas, posteriormente, a produção legislativa passa a ser, em larga medida, reativa para colocar ordem no sistema, seja para legalizar instituições, seja para fazer o “ordenamento” global da rede. Outra condição enunciada por Bleiklie (2011) como ligada à construção do sistema formal é a diferença entre as crenças dos líderes académicos e dos Governos acerca do modo como as Instituições e os sistemas devem ser organizados e controlados/regulados. De especial importância parece ser a mudança para uma visão de que as Instituições de Ensino Superior não são genericamente diferentes de qualquer outro tipo de organização. As consequências desta mudança incluem a ideia de que podem ou devem operar num mercado ou “quase-mercado” obrigando-se a ser mais empreendedoras ou a imposição da adoção de novos modelos de gestão de modo a promover a sua maior eficiência (Bleiklie, 2011). A passagem da *Universidade* ao *Ensino Superior* em Portugal acompanha uma crise da Universidade. Uma crise segundo três eixos mas em que a quebra na hegemonia do conhecimento e, sobretudo, a valorização imediata para a economia do conhecimento aplicado parece ser um argumento importante.

A EXPANSÃO E A DIVERSIFICAÇÃO DO SISTEMA

A diversificação sistémica em Portugal é um fenómeno que ocorre a par da expansão do sistema, mesmo que no âmbito específico deste trabalho essa expansão seja medida através do

número de Instituições de Ensino Superior. No período histórico estudado, o número total de Estabelecimentos de Ensino Superior registou um aumento contínuo, embora com variações de ritmo, até 2015 e ao tempo do breve mandato do XX^oGC. A diversificação do sistema de Ensino Superior em Portugal foi uma realidade e um processo contínuo, mas não homogéneo, ao longo das últimas quatro décadas.

Na globalidade do sistema e no período de tempo estudado, a maioria dos Estabelecimentos são Unidades Orgânicas de Universidades e de Institutos Politécnicos, embora haja diferenças na relação estatutária dos estabelecimentos com a entidade de enquadramento, Universidade ou Instituto Politécnico. No caso das Universidades, a maioria organiza-se em Estabelecimentos que são Unidades Orgânicas, situação que é mantida ao longo de todo o tempo histórico estudado. No subsistema Politécnico, entre o 25 de Abril e o V^oGC e, depois, entre o XI^oGC e o XII^oGC predominam os Estabelecimentos Não Integrados; entre o VI^oGC e o X^oGC, e a partir do XIV^oGC em diante, predominam as Unidades Orgânicas.

Aquela observação mostra que no caso das Universidades, o seu crescimento foi sendo feito, não tanto por via da sua multiplicação, mas, sobretudo, por via da sua diferenciação e criação de Unidades Orgânicas. Note-se que no decorrer dos XI^oGC (PSD), XIII^oGC, XIV^oGC e XVII^oGC (PS) foram criadas Unidades Orgânicas em várias Universidades Públicas ou realizados ajustes na sua estrutura com alteração do elenco de Unidades Orgânicas. Isto não deve ser confundido com a oferta de cursos, pois estes podiam existir na dependência direta de Universidade sem organização em Unidades Orgânicas, ou integrados em Departamentos sem existência e autonomia estatutárias. Também é de notar que, em particular no caso do Ensino Superior Privado, foram criados vários Institutos Universitários que, tal como as Universidades em fase inicial, constituem um Estabelecimento em si mesmo, sem diferenciação interna em Departamentos ou Faculdades.

As Instituições Politécnicas proliferaram de início, em boa medida, por conversão de instituições públicas do ensino Médio pré-existentes ou criadas conforme previsto na reforma de 1973, o que justifica a primeira etapa de predomínio de Estabelecimentos Não Integrados. Após a criação do novo quadro jurídico pelo V^oGC, ocorre a integração de Estabelecimentos nos Institutos Politécnicos. Mais tarde, com o X^oGC, há um novo surto de Estabelecimentos Politécnicos Não Integrados, desta vez por efeito da explosão do sector Privado. Posteriormente, novos processos de reorganização do sistema, como a criação dos Institutos Politécnicos de Saúde ou a integração dos estabelecimentos de formação Politécnica em Saúde nos Institutos Politécnicos provocou uma nova vaga de conversão de estabelecimentos Não-Integrados em Unidades Orgânicas.

Na última década vem ocorrendo uma reorganização do sector Privado. Um dos efeitos é a redução no número de Estabelecimentos Não Integrados e a concentração em alguns grupos. Acresce, o efeito do encerramento de Instituições isoladas, várias por iniciativa própria. Associado àquele processo, é interessante notar que entre 2009 (registos sistemáticos disponíveis na DGES) e 2010 (início de processos de avaliação e acreditação de cursos) foram descontinuados 886 cursos antes da avaliação, por iniciativa das instituições: Públicas/Universitárias – 440 cursos

(49,66% dos cursos); Públicas/Politécnicas – 158 cursos (17,83%); Privadas/Universitárias – 252 (28,44%); e Privadas/Politécnicas – 36 cursos (0,04%) (Fonseca & Encarnação, 2012). A redução no número de cursos foi mais acentuada entre as Universidades Privadas do que entre os Politécnicos Públicos. É possível que a percepção das próprias Instituições quanto às eventuais fragilidades nas condições de funcionamento dos cursos, quanto à sua sustentabilidade económica no curto prazo e quanto aos custos da avaliação possam ter sido fatores determinantes para o encerramento voluntário. Se no ano seguinte, em 2010-2011, o sector Público apresentava a dimensão atrás descrita, antes dessa época havia um claro sobredimensionamento relativo face ao sector Privado. Estes dados, sobretudo acerca do número de cursos e do número de estudantes, estão em concordância com a dimensão comparativa dos sectores em matéria do número de Estabelecimentos, observada neste trabalho. Além disso, há uma associação temporal com a redução no número de vagas para o Ensino Superior registada nesse ano letivo de 2010-2011, enquanto no ano letivo seguinte se vai registar uma quebra no número de inscritos no 1º ano, 1ª vez, bem como no número global de estudantes.

Apreciando a evolução da diversidade geral no país, a diversidade gama, verifica-se que esta tem um crescimento mantido ao longo de todo o período histórico estudado. Apesar de só encontrarmos diferenças estatisticamente significativas entre valores separados pela transição dos períodos governativos do IXºGC para o Xº-XIIºGC, o aumento global da diversidade é contínuo.

A diversificação ocorre associada não só à expansão global do sistema, como também à sua expansão em sectores e à expansão dentro dos sectores e subsistemas. Este é um processo complexo. Analisando as entidades por sectores de filiação estatutária, verifica-se que no sector Público, a partir do VºGC no subsistema Politécnico e durante todo o tempo no subsistema Universitário, os Estabelecimentos dominantes são Unidades Orgânicas. Antes do XVºGC vários Estabelecimentos de natureza Politécnica tinham a condição de Não Integrados, por resultarem da conversão a Ensino Superior de outros Estabelecimentos e por ainda haver Institutos Politécnicos em fase de instalação. No sector Militar e Policial os poucos Estabelecimentos Não Integrados existentes até ao XºGC são dominantes, mas com a criação das Academias e a mais recente inserção da componente Politécnica nas Academias Universitárias, a partir do XIXºGC quase só existem as Academias com as respetivas Unidades Orgânicas. No sector Concordatário, a solução de Pólos como forma de dispersão geográfica, principalmente entre o XIIºGC e o XVIºGC, não ofusca a condição dominante das Unidades Orgânicas no subsistema Universitário ao longo de todo o tempo e no subsistema Politécnico desde o XVIIºGC. No sector Privado, entre o XºGC e o XXºGC o domínio absoluto é dos Estabelecimentos Não Integrados. Na sua componente Politécnica esta é a forma da maioria indiscutível dos Estabelecimentos Privados. No subsistema Universitário Privado, pelo mandato do XVIIIºGC ocorreu troca na posição dominante, passando a haver uma maioria de Unidades Orgânicas sobre os Estabelecimentos Não Integrados.

A expansão do sector Privado é o aspeto habitualmente mais realçado nas descrições sobre a diversificação, em especial no período “cavaquista” (os Governos PSD da década 1985-1995 – Xº, XIº e XIIºGC). Na realidade, é também sob essa liderança governativa que ocorre o

maior surto de crescimento do sector Público. Neste sector regista-se um crescimento do número de Estabelecimentos, em especial através do aumento de Unidades Orgânicas nas Universidades, bem como de Estabelecimentos Não Integrados e de Unidades Orgânicas de natureza Politécnica. No sector Militar são criadas Academias de natureza Universitária e Estabelecimentos Não Integrados de natureza Politécnica. Ao mesmo tempo, no sector Concordatário ocorre um aumento do número de Pólos e de Unidades Orgânicas de natureza Universitária. Há uma expansão global do sistema sob os mandatos daqueles três Governos, abrangendo todos os sectores e os dois subsistemas.

Aspetos como a seletividade da procura e os processos de regulação da atividade do sector Privado foram já identificados como possíveis fatores moduladores do comportamento institucional, estimulado pela competição entre as instituições (Teixeira et al., 2012). Sendo matéria não abordada neste estudo, a redução no sector Privado indicia uma quebra de sustentabilidade por o sector estar inflacionado ou desequilibrado por áreas de formação. Assim, é importante esclarecer a presença e a extensão da influência de fatores tais como a quebra demográfica, o aumento sustentado das vagas no sector Público, a selectividade na procura de cursos, problemas decorrentes de opções estratégicas de desenvolvimento das instituições ou outras condições que tenham determinado a perda de atratividade do sector, como a redução do mercado de inserção profissional.

A propósito da procura pelos candidatos, Fonseca, Encarnação, & Justino (2014) fazem notar que o comportamento de procura é influenciado por dois vectores: forças de expansão e forças de retração. As forças de expansão incluem políticas que promovem o alargamento do acesso, políticas educativas promotoras do ensino básico e secundário, aumento da educação ao longo da vida, a existência de vias de acesso alternativas ao percurso escolar regular, incluindo o reconhecimento de competências, e o aumento do nível socioeconómico e educacional geral da população. As forças de retração incluem o declínio demográfico por redução do crescimento natural, a perda de interesse na formação académica em resultado de aumento do desemprego e da dificuldade em reconhecer a empregabilidade ligada ao diploma, e a dificuldade em assegurar a continuidade da educação por dificuldades financeiras das famílias para enfrentar os custos da educação (Fonseca, Encarnação, & Justino, 2014). Ao longo das quatro décadas abrangidas por este trabalho, aqueles diversos fatores tiveram pesos de influência distintos. Por exemplo, a via de acesso ao Ensino Superior através do reconhecimento de competências só tomou forma e criou uma verdadeira via alternativa ao percurso escolar regular, com a alteração do edifício jurídico que ocorreu a propósito da implementação do Processo de Bolonha, em 2006. O alargamento do acesso no quadro da expansão do sistema foi submetido a um controlo pelo Estado através do *numerus clausus*, estabelecido no ano letivo de 1977-1978 para controlar o acesso ao curso de Medicina e, depois, alargado aos restantes cursos no país, em nome da manutenção da capacidade organizacional e de resposta pedagógica sem deterioração da qualidade do ensino. Ao mesmo tempo, é importante aprofundar o conhecimento acerca dos efeitos a longo prazo, bem como de efeitos discretos de algumas medidas. Um exemplo deste fenómeno, estudado por

Fonseca, Dias, Sá, & Amaral (2014), é a criação do que aqueles autores chamam de ondas de insatisfação, ou seja, a existência de *numerus clausus* num curso com muita procura gera um excedente de candidatos que, com base na seriação das notas de candidatura nacional, podem aceder a uma segunda opção. Esta ocupação de vagas noutra curso empurra outros candidatos que tiveram esse curso como primeira opção, mas que têm uma nota de candidatura mais baixa. Gera-se uma segunda vaga de insatisfação entre candidatos não colocados nas suas primeiras opções, vaga que se vai dispersando no sistema (Fonseca, Dias, Sá, & Amaral, 2014).

O *numerus clausus* pode ter sido um elemento fundamental na expansão e diversificação do sistema. Por um lado, para além dos argumentos da organização das instituições e da salvaguarda da qualidade do ensino, funcionou como elemento refreador da expansão indiscriminada do volume das Instituições, evitando, ao mesmo tempo, uma concentração da oferta nas Instituições mas antigas e localizadas nas maiores áreas urbanas. Por outro lado, a existência de um excedente de procura em certas áreas de formação no sector Público, pode ter funcionado como fator de estímulo à replicação de cursos e de tipos de Instituições, não só no sector Público mas também no sector Privado. O domínio amplo da Saúde talvez seja o melhor exemplo deste processo. O desenvolvimento de alguns cursos e Faculdades em Universidades Públicas e de Escolas Politécnicas girou, durante algum tempo antes da sua consolidação, em parte em torno de uma vaga de aspirantes à Medicina. Duas décadas depois, a replicação de cursos de Enfermagem e de Tecnologias da Saúde, nas Escolas Superiores dos vários Institutos Politécnicos Públicos, e a proliferação do mesmo tipo de Escolas no sector Privado, serviu para disseminar a oferta e um tipo de Estabelecimento pelas várias Regiões do país, contribuindo para a diversificação regional em termos de subsistema e de sectores. A área da Saúde é usada por Fonseca et al. (2014) para introduzirem a dúvida acerca da base de apoio, ou ausência dela, em matéria de cenários de desenvolvimento nacional da oferta e da procura e da determinação dos *numeri clausi*. Enquanto a Medicina está restrita a um pequeno conjunto de Instituições e, por isso, a procura excede largamente a oferta de vagas, noutras áreas da Saúde ocorreu uma expansão da oferta que ultrapassa, já no sector Público, a procura. Entretanto, a organização do mercado de trabalho não acompanhou a quantidade de diplomados gerados, criando problemas de resposta às expectativas de inserção laboral e discussão sobre paradigmas das relações de trabalho.

A evolução do número de Estabelecimentos efetivos e do número de tipos de Estabelecimento (espécies) também foi apreciada por NUTS II com uma adaptação para a Área Metropolitana do Porto. A Região Autónoma dos Açores, que só tem Estabelecimentos do sector Público, estabilizou o seu número e a diversidade entre o XI^oGC e o XVI^oGC. Depois, baixou o número de Estabelecimentos, mas manteve o número de tipos, o que provocou o paradoxal aumento da diversidade, na forma como a medimos neste trabalho. Na Região Autónoma da Madeira, em que a participação de sector não-Público é reduzida, ocorreu um fenómeno semelhante. Nas restantes Regiões, a existência de mais Estabelecimentos e/ou de mais espécies produz, genericamente, a evolução dos dois parâmetros no mesmo sentido. O máximo no número de Estabelecimentos é atingido: na região Centro, no XII^oGC; no Algarve, no XV^oGC; no Alentejo,

entre o XIV^oGC e XVI^oGC, no Norte, no XVIII^oGC; e nas duas Áreas Metropolitanas, no XX^oGC. Apesar de liderar no número de Estabelecimentos em apenas uma Região, o sector Privado, em praticamente todas as Regiões em que está presente tem um papel fundamental para assegurar a diversidade sistémica. A partir do momento em que os Estabelecimentos deste sector diminuem numa Região, há uma diminuição mais ou menos acentuada, mas evidente, da diversidade. O contributo do sector Concordatário é muito mais limitado. De facto, só no Norte, Centro e Área Metropolitana do Porto é que este sector conseguiu, transitoriamente, igualar a componente Universitária (Norte e Centro) ou Politécnica (Área Metropolitana do Porto) do sector Privado. O sector Militar e Policial padece da sua concentração numa só Região (embora durante alguns anos tenha existido um Estabelecimento no Algarve), circunstância que limita francamente o seu potencial contributo para a diversidade regional. O sector de formação militar contraria o princípio de dispersão territorial das Unidades militares.

A distribuição e evolução dos sectores por NUTS II revelam alguns pormenores interessantes. Na Região Autónoma dos Açores apenas encontramos Estabelecimentos do sector Público. Na Região Autónoma da Madeira e nas Regiões do Alentejo e Algarve, ocorrem Estabelecimentos do sector Privado, mas o sector Público lidera em termos do número de entidades. É importante notar que o maior crescimento do sector Público nestas Regiões ocorre precisamente após o X^oGC, período em que se iniciou o crescimento sério do sector Privado no país tomado em termos globais. Na Região Centro, apesar de possuir mais Estabelecimentos do sector Privado que as Regiões mencionadas antes, o sector Público também liderou sempre e o maior crescimento do sector Público também ocorreu a partir do X^oGC. Curiosamente, enquanto o sector Privado nesta Região começou a retrair-se a partir do XIV^oGC, o sector Público continuou a crescer até ao XVII^oGC, quando estabilizou. Na Região Norte a liderança também pertence ao sector Público. Na Área Metropolitana de Lisboa, só pelo XIX^oGC é que as Universidades Privadas suplantam as Instituições Públicas. Só na Área Metropolitana do Porto se registou um predomínio do sector Privado, a partir do XI^oGC para o Politécnico e a partir do XIX^oGC para o Universitário.

A evolução dos números e a distribuição das Instituições dos vários sectores e dos dois subsistemas pelas Regiões é sugestiva de que a diversificação não ocorreu de forma homogénea no espaço geográfico nacional. A diversidade em cada uma das Regiões do país, diversidade alfa, apresenta um registo de evolução próprio. Além disso, os valores obtidos com os dois Índices usados para a mesma Região nem sempre apresentam as mesmas tendências de crescimento. O índice de Simpson-Gini na Região Norte e na Região Algarve apresenta um declive negativo, sugerindo uma redução da diversidade ao longo do período de quatro décadas. No entanto, nessas regiões o Índice de Shannon apresenta uma tendência geral de crescimento. A razão para aquele comportamento do Índice de Simpson-Gini foi atrás discutida e prende-se com a concepção da fórmula. Nas restantes Regiões os dois Índices apresentam sempre um resultado geral crescente. Esta tendência não escamoteia a existência de períodos de diminuição da diversidade ou em que esta se mantém estável. A observação essencial é que há crescimento genérico da diversidade ao longo de todo o período do estudo.

Outro elemento a realçar no perfil regional da diversidade é a existência de maiores oscilações nas Regiões do Alentejo, Algarve e Região Autónoma da Madeira. Essas oscilações mais acentuadas associam-se à ocorrência conjugada de menor número de estabelecimentos e de tipos de instituição, em comparação com as restantes Regiões. Naquelas três Regiões há um predomínio muito marcado de um sector, o sector Público. Neste caso, o efeito do aumento de estabelecimentos desse sector dominante, sem variação nos restantes, é amplificado pelo reduzido número total de estabelecimentos e, em especial, pelo reduzido número de estabelecimentos dos outros sectores. O resultado é um aumento da dominância, ou seja, um efeito paradoxal em que, dentro de certos limites numéricos, o aumento da possibilidade de escolha de instituição apenas dentro do mesmo tipo se traduz em redução da diversidade na comunidade de instituições. O efeito das alterações na estrutura departamental da Universidade da Madeira é um bom exemplo deste fenómeno. Na Região Autónoma dos Açores, encontramos o menor número de tipos de instituição: só sector Público, com as duas componentes. Curiosamente neste caso, em que a possibilidade de classificação adota uma forma dicotómica ao longo de todo o estudo, é possível encontrar um perfil de evolução mais homogéneo.

É fundamental notar que as variações na diversidade que foram encontradas, que em alguns casos podem parecer paradoxais, são condicionadas ao quadro de parâmetros e à tipologia de Instituições ou “espécies” definida para o estudo. Outro aspeto que importa salientar é que se está a considerar apenas um nível ou plano de análise, a diversidade sistémica e não outras formas de diversidade, como por exemplo a diversidade de cursos ou programática.

O discurso nos vários Programas de Governo valoriza de modo diferente a diversidade sistémica por comparação com outros planos de realização da diversidade. Também a ênfase dada às diferentes formas de diversidade vai tendo ajustes ao longo do período em estudo. Com a mudança do século, sensivelmente a partir do XV^oGC, a ênfase nos Programas de Governo transfere-se da estrutura para os modelos de gestão. As condições em que o sistema de Ensino Superior se concretiza vão mudando e o próprio sistema vai-se consolidando e amadurecendo em torno de algumas ideias-chave. Na perspetiva social, da capacidade de dar resposta suficiente e diversificada à procura, passa-se à garantia da qualidade e à adequação da resposta aos desafios de um mercado de trabalho europeu. Do ponto de vista económico, modernização, inovação e competitividade são benefícios esperados do investimento no Ensino Superior.

Da nossa análise resulta a perceção do valor para a diversidade na comunidade, que advém da presença numa região de Instituições de Ensino Superior que representem os dois subsistemas e o maior número de sectores de tutela. Por princípio, a partir destas diferenças é expectável uma diversidade de princípios orientadores, de planos estratégicos de desenvolvimento do ensino e da investigação, de modelos de gestão pedagógica e de áreas científicas e de formação, incluindo na forma de diversidade de cursos, promotores do enriquecimento pessoal dos estudantes e da satisfação das necessidades da sociedade e dos sectores empresariais e de desenvolvimento local e regional. Este é o desígnio subjacente, e mais ou menos declarado, na generalidade dos Programas de Governos analisados.

Tomando como referência os dados relativos ao ano letivo de 2010-2011, Fonseca & Encarnação (2012) procedem à caracterização descritiva do sistema de Ensino Superior. Desde logo, aquelas investigadoras fazem notar a “grande dispersão territorial da oferta formativa” e uma “distribuição regional que decalca, no seu essencial, a rede urbana nacional” (Fonseca e Encarnação, 2012, p.20). Aquelas autores fazem notar, também, que a dispersão territorial é mesmo superior ao que seria expectável do ponto de vista da sustentabilidade económica das Instituições, pois é possível encontrar “pequenos núcleos urbanos com ensino superior, com uma dimensão populacional, um perfil funcional de comércio e serviços à população e uma base económica que poderá não assegurar a eficiência e sustentabilidade necessárias às respectivas IES neles localizadas” o que leva as autoras a afirmar a existência de uma “dispersão excessiva de ensino superior em Portugal” (Fonseca & Encarnação, 2012, p.20). A maior contribuição do sector Público para aquela dispersão é notada pelas autoras, embora as Universidades estejam mais concentradas, cabendo aos Institutos Politécnicos a maior responsabilidade pela dispersão territorial. Esta observação coincide em absoluto com a observação feita neste trabalho.

A partir da distribuição territorial das Instituições de Ensino Superior e dos balanços entre oferta e procura, Fonseca et al. (2014) consideram que, após um longo período de expansão e diversificação, no âmbito da massificação, o sistema de Ensino Superior em Portugal está a evoluir para uma dinâmica de estratificação. Como referem, apesar de o sistema português se ter tornado mais inclusivo, ainda não há uma completa democratização dado que continua a existir uma disparidade de representação entre grupos socioeconómicos. Outras vertentes de estratificação apontadas por Fonseca et al. (2014) são a estratificação das instituições e das localizações: há um conjunto de Universidades, localizadas nas principais áreas metropolitanas, que são as mais atrativas para os candidatos e que são capazes de manter ou reforçar o seu reconhecimento público, através da qualidade do ensino e da excelência da investigação. É, no entanto, importante introduzir aqui um elemento de reflexão que pode desconstruir, em parte, a visão negativa sobre a estratificação: é diferente uma condição em que a estratificação é gerada pela atribuição de recursos a umas Instituições em prejuízo evidente de outras, conduzindo a uma quase deliberada extinção destas, de outra condição em que a estratificação ocorre, mas a um nível elevado na escala de qualidade das Instituições. Conceptualmente, a estratificação não tem de corresponder necessariamente a perda de diversidade, por exemplo regional, se houver um investimento na qualidade e no papel das Instituições capazes de seleccionar e de se ajustarem a nichos de investigação e de ensino, ao invés de se centrarem na replicação do mesmo modelo. Parece-nos expectável que em condições de competição entre instituições e perante a inevitabilidade de alguma estratificação, se daí resultar uma *race to the top*, a região ou o sistema como um todo não perca nem em diversidade nem em qualidade do ensino ou investigação.

Ao longo das cerca de quatro décadas do período histórico estudado, com ritmos diferentes, com avanços, reorganizações e retrocessos de cada sector, a diversificação do sistema de Ensino Superior foi-se concretizando. Neste sentido, a participação de cada sector foi uma mais-valia para o processo. O problema foi a relativa insuficiência de alguns sectores no contributo

para a diversificação. Insuficiência por concentração em apenas algumas Regiões e completa ausência noutras (como o sector Concordatário e o sector Militar e Policial). Insuficiência pela distribuição desequilibrada entre regiões (caso do sector Privado), como já foi descrita por trabalhos de vários autores (por exemplo, Almeida & Vieira, 2012; Amaral & Teixeira, 2000; Amaral et al., 2000; Correia et al., 2002). Finalmente, insuficiência pelo desequilíbrio nas áreas de formação (Teixeira et al., 2012) e pelas instituições especializadas que lhes correspondem, nomeadamente com replicação de cursos já existentes na oferta do sector Público ou por uma aposta excessiva em cursos, cujos diplomados o mercado de trabalho não poderia absorver ou, pelo menos, nos níveis em que se formavam.

Uma importante crítica ao modo como ocorreu a expansão e diversificação do sistema de Ensino Superior em Portugal, é feita por Amaral & Teixeira (2000). A expansão do sistema e a sua diversificação, bem como o aumento do número de vagas em áreas de formação com especial relevância para a economia, são objetivos de política para o Ensino Superior de vários Governos. Contudo, como referem Amaral & Teixeira (2000), esses objetivos foram prejudicados por três agentes envolvidos no processo, o que afetou duas vertentes da diversidade de forma mais marcada, a diversidade sistémica e a diversidade programática. Um dos agentes apontados por aqueles autores é o sector Privado, na medida em que a sua rápida expansão se traduziu na criação de muitas Instituições que seguiram orientações de desenvolvimento contrárias às intenções declaradas pelo Estado, isto é, concentraram-se em certas Regiões mais urbanizadas ao invés de uma distribuição regional mais ampla e concentraram a sua oferta em formação em áreas de menor encargo financeiro, com prejuízo das vertentes técnicas. O segundo responsável é o subsistema Politécnico, incluindo do sector Público, que Amaral & Teixeira (2000) associam ao processo de deriva académica. O terceiro responsável é o próprio Estado por não ter exercido a sua responsabilidade e as suas competências de acompanhamento e regulação do sistema. Amaral & Teixeira (2000) são particularmente contundentes acerca da passividade do Estado. Tendo este criado uma aparente impressão de regulação do sistema pelo mercado, na realidade nunca alienou o poder de regulador, mas exerceu-o de um modo que foi oscilando entre a desconfiança, a inconstância e a permissividade. Desconfiado na medida em que, apesar da ideia de Estado supervisor que procurou passar, a sua incapacidade de controlo *a posteriori* tornou-se clara ao tentar manter o controlo *a priori*, impondo a submissão ao escrutínio e autorização prévia dos cursos. Esta condição é apontada por Amaral & Teixeira (2000) como um elemento de descrédito do papel e capacidade do Estado, inclusivamente porque um exemplo deste comportamento dissonante envolve a concessão de uma autonomia mais limitada aos Politécnicos Públicos face às Universidades, ou, como referem, parecia que o Estado promovia a existência de certas Instituições Públicas mas depois desconfiava dessas Instituições que tinha criado. Inconstante, na medida em que o Estado não era certo no cumprimento do seu rigor e das suas medidas. Um exemplo importante é o recorrente atraso na resposta às solicitações das Instituições para abertura de cursos, fazendo, em alguns casos que chegaram a vários anos, com que a autorização surgisse fora de tempo e completamente desfasada em relação à oportunidade de

procura da formação, ou simplesmente não houvesse qualquer resposta, fosse ela positiva ou negativa. Permissivo porque a omissão na aplicação dos mecanismos de regulação permitiu que muitas Instituições de Ensino Superior Privado interpretassem essa passividade como um encorajamento ao não cumprimento das regras de autorização prévia para o seu funcionamento ou dos seus cursos. Mais tarde, o Estado procurou minimizar danos, criando diplomas para reconhecimento dessas Instituições ou cursos, com efeito retroativo de modo a salvaguardar o interesse e o investimento feito pelos estudantes e famílias. Contudo, o dano de imagem do sector ficou instalado.

Uma consequência dos processos descritos é a estratificação do sistema. Amaral & Teixeira (2000) identificam dois segmentos essenciais. O segmento mais elevado inclui, genericamente, as Universidade Públicas localizadas nos principais centros urbanos e com maior dinâmica económica e a Universidade Católica. O segmento mais baixo inclui as Universidades Públicas mais periféricas, a maioria dos Institutos Politécnicos Públicos e grande parte do Sector Privado. Mais do que entre segmentos, há uma competição dentro de cada segmento. No segmento mais alto, há competição pelos melhores alunos e pelos recursos mais diferenciados para a investigação. O segmento mais baixo tem um papel mais passivo, na medida em que é a segunda escolha para muitos candidatos. Amaral & Teixeira (2000) identificam três condições naquele padrão genérico de competição. Desde logo, o diferencial de custos em propinas entre os sectores Público e Privado, que contribui para a colocação do sector Público na liderança das escolhas. Notemos que esta condição foi sendo anulada, em alguns casos, pela existência de uma oferta de proximidade, em especial no Interior do país e mesmo por parte do sector Privado, em termos do balanço mais favorável de custos para as famílias de um aluno no sector Privado próximo de casa face ao mesmo aluno deslocado para o sector Público num grande centro urbano. No entanto, muitas vezes esta competição vertical entre Instituições de segmentos distintos redireciona-se para dentro do mesmo segmento, entre o sector Privado e as Instituições periféricas do sector Público (Universidades de menor dimensão e Institutos Politécnicos). A segunda condição refere-se a um problema de falta de informação ou de informação distorcida sobre a real qualidade das Instituições. A terceira condição é a heterogeneidade nas características e qualidade efetiva entre segmentos e dentro do mesmo segmento. Um problema associado é que a gravidade e a visibilidade de alguns problemas em algumas Instituições de um sector podem ser suficientemente grandes para construir uma imagem negativa generalizada.

O INTERESSE DOS ÍNDICES DE DIVERSIDADE

Neste trabalho procuramos descrever a construção do sistema quanto aos tipos e ao número de instituições. Para isso, adotamos duas formas de tipificar as instituições. Primeiro, definimos tipos de “entidades”, considerando como tal as Universidades e Institutos Politécnicos, as suas Unidades Orgânicas quando estatutariamente definidas, os Estabelecimentos Não Integrados (afinal, durante muito tempo a forma mais frequente dentro do sector Privado) e até os

Pólos de Universidades e Institutos Politécnicos, sempre que estes se projetavam para fora das regiões de origem e não apenas localizações de conveniência dentro do mesmo centro urbano. Sentimos que um aspeto relevante na consideração destas entidades é a possibilidade de estabelecer relações mais claras com os quadros jurídicos e, também, deixa em aberto a possibilidade de estabelecer relações com as condições de desenvolvimento económico-financeiro das próprias instituições. Segundo, definimos “espécies” a partir da conjugação do sector e do subsistema de pertença de cada instituição. Esta tipologia pareceu-nos especialmente útil para apreciar a diversidade de instituições dentro de um esquema de organização do sistema de Ensino Superior, política e juridicamente assumido como binário e composto por instituições com particularidades de tutela direta, objetivos e estratégias diferentes. No entanto, estas diferenças não significam que o sistema seja anárquico ou que as entidades instituidoras tenham um poder discricionário. A construção do sistema e, sobretudo, a construção do edifício jurídico e, no tempo mais recente, a definição de critérios objetivos de avaliação e acreditação, bem como as exigências partilhadas de qualidade, balizam e direcionam o sistema como um todo no sentido da coerência estrutural, funcional e de qualidade, em respeito pelos valores social e constitucionalmente aceites, e em respeito pelas preocupações e orientações de desenvolvimento politicamente partilhadas.

O cálculo da diversidade gama, alfa e beta tem interesse para se apreciar a evolução da diversidade do sistema ao longo do período histórico estudado. A diversidade gama permite apreciar o sentido geral de mudança na diversidade do sistema numa perspetiva longitudinal e a sua amplitude. A diversidade alfa permite avaliar o sentido de mudança e a amplitude em cada região, mas também permite apreciar o contributo de cada região para o todo nacional. A diversidade beta permite perceber o benefício da mudança para cada região, em termos da sua distância, e do modo como esta variou, em relação ao valor do sistema como um todo.

A Área Metropolitana do Porto foi a região que teve o crescimento com maior amplitude na diversidade alfa e isso teve como efeito a progressiva e forte redução na magnitude da diferença em relação ao valor da diversidade do todo nacional (gama) ao longo do tempo, acabando muito próxima desse valor. A Região Centro, no período temporal abrangido pelo estudo, partiu de um valor de diversidade alfa superior à Área Metropolitana do Porto, mas como teve um ritmo de crescimento mais baixo, não conseguiu igualar o valor da diversidade gama. É interessante notar que a Região do Algarve apresenta valores de diversidade beta próximos da Região Centro, tanto no ponto de partida do cálculo como no ponto de término. No entanto, o período temporal em que a diversificação ocorreu é muito mais curto no caso da Região do Algarve, o que obrigou a um ritmo de transformação mais acelerado, evidente no declive das suas rectas de regressão. A Região Centro teve um ritmo de crescimento na diversidade alfa (dado pelo declive da recta de regressão) só ligeiramente maior ao da Área Metropolitana de Lisboa. Contudo, como a Região Centro partiu de um valor de diversidade alfa mais baixo, aquele crescimento não lhe permitiu atingir valores tão próximos da diversidade gama como no caso da Área Metropolitana de Lisboa.

Estamos perante um equilíbrio de interesses a que o sector Público não fica alheio por razões económico-financeiras: por um lado, a intenção, eminentemente Pública, de promoção nacional e regional como fator de desenvolvimento pessoal e das comunidades; por outro lado, a capacidade de assegurar a sustentabilidade económico-financeiras dos estabelecimentos, quer Privados ou Concordatários, mesmo na presença de contratos-Programa de financiamento público, quer Públicos mas sujeitos a condições de mercado de procura e oferta que forcem o olhar para públicos e regiões mas favoráveis.

Finalmente, no campo da diversidade, é de referir que os resultados obtidos pela aplicação de índices de diversidade importados da biologia e da ecologia (já usados por outros autores, nomeadamente Jeröen Huisman) revelaram-se muito úteis para descrever o sistema e para produzir informação capaz de ser cruzada com os domínios político e legislativo abordado.

A maioria dos trabalhos sobre diversidade no Ensino Superior aborda perspectivas da sua estrutura e organização ou utilizam parâmetros e índices de cálculo da diversidade que não nos pareceram ajustados aos interesses descritivos deste trabalho. Mesmo Birnbaum (1983) e Huisman (1997, 1999, 2000) que avaliaram a diversidade de sistemas, usaram uma multiplicidade de parâmetros para a definição das espécies que nos pareceram inviáveis face à disponibilidade de informação e excessivas face aos objectivos deste trabalho. Daí a nossa opção de usar “apenas” uma matriz de dois parâmetros que representam o essencial em matéria de natureza e tutela institucional do ensino, dentro do quadro jurídico nacional e que concretizem o sistema binário.

A partir da literatura limitada sobre índices de diversidade aplicados ao Ensino Superior, e dos fundamentos conceptuais de alguns índices usados em biologia e ecologia de populações, optamos por experimentar dois (Simpson-Gini e Shannon). Com base nos resultados gerados no trabalho, o índice de Shannon revelou-se, nas condições do trabalho, o mais coerente, sobretudo na facilidade de interpretação dos seus resultados. Isto não significa que o índice de Simpson-Gini não seja útil e, de facto, não deixa de ser interessante a perspectiva alternativa de leitura dos resultados que decorre da sua aplicação em contextos de número reduzido de espécies.

DISCURSO POLÍTICO-PARTIDÁRIO E VISÕES SOBRE O ENSINO SUPERIOR

Para o estudo da diversidade no Ensino Superior em Portugal é importante a noção de que o regime político de governação assenta num sistema partidário e, por isso, as propostas de ação têm um fundamento ideológico subjacente consoante o partido no poder. Porém, os partidos ajustam as suas propostas a contextos sociais e económicos e de negociação política, que se alteram ao longo do tempo, daí que a importância da base ideológica não deve iludir para uma coerência perfeita com o quadro partidário com representação parlamentar e, sobretudo, com capacidade negocial ou de exercício do poder legislativo.

Reale & Seeber (2013) identificam três etapas de análise política sobre o Ensino Superior: (1) o desenho das políticas, (2) a implementação das políticas e (3) os instrumentos de política. Aqueles autores alertam para que o foco da atenção nos documentos de política e na retórica

usada não é suficiente para perceber o impacto real dos contextos e fatores que afetam as políticas durante a sua implementação. Lowi (1964, 1970, 1972) apresenta uma tipologia das políticas públicas que assenta em quatro formas, depois discutidas por Gustavsson (1980) e Heckathorn & Maser (1990): distributivas, de regulação, redistributivas e constituintes.

Jungblut (2014) enfatiza o papel de duas linhas de clivagem social e política que têm forte influência sobre as políticas de Ensino Superior nos países desenvolvidos como na Europa Ocidental: a clivagem socioeconómica e a clivagem cultural.

A clivagem socioeconómica está na base da dimensão de conflito político-partidário esquerda-direita. Conceptualmente, as duas posições opostas representam interesses particulares do seu eleitorado dominante. Contudo, como refere Jungblut (2014), desde que não seja um assunto tradicionalmente muito politizado ou dicotomizado e que sejam satisfeitas algumas prioridades do seu eleitorado tradicional, os partidos podem ajustar o seu discurso de modo a captar outro público para reforçar a posição eleitoral e a capacidade de acesso ao exercício do poder parlamentar e executivo. Embora, com base na dicotomia tradicional esquerda-direita, seja expectável que a esquerda seja mais a favor de medidas redistributivas e a direita seja mais favorável à proteção do seu eleitorado contra aquele tipo de medidas, as condições específicas da sociedade e da organização do sistema podem determinar compromissos. Numa perspetiva mais tradicional, os partidos de esquerda serão mais recetivos ao aumento da despesa com o Ensino Superior, tendo em vista o alargamento do acesso e a melhoria das condições de suporte à frequência. No entanto, o aumento da despesa não significa necessariamente um alargamento do acesso, pois o maior financiamento público pode ser orientado para melhorar a qualidade do sistema implementado. Se as condições de realização do Ensino Superior são mais favoráveis a um sistema de elite e em que a distribuição social dos estudantes está desviada em favor das classes socioeconómicas mais favorecidas, um aumento do financiamento até pode ser entendido como uma medida com efeito contra-redistributivo, mais facilmente defendida por partidos da direita. Jungblut (2014) parte destes exemplos para fazer notar que o mesmo assunto e a mesma medida genérica podem estar contemplados em Programas eleitorais de partidos de quadrantes políticos distintos, diferindo na ênfase e no contexto discursivo. A defesa de medidas em favor da mobilidade social, por parte de partidos de esquerda, tende a surgir no quadro de medidas do Estado-social, enquanto o apoio a medidas com efeito contra-redistributivo, por partidos da direita, tende a ser integrado num esquema mais amplo de medidas de carácter económico e dirigidas à inovação (Jungblut, 2014).

Ansell (2008) considera que as posições dos partidos podem variar em resultado das circunstâncias do sistema. No caso de um sistema de elite a esquerda tende a conter o financiamento enquanto não garante que o seu eleitorado tem um nível de acesso *de facto* aceitável, evitando que esteja a servir para manter a condição de disparidade social no acesso. Nesta fase, os partidos de esquerda podem mesmo aceitar uma partilha do financiamento público e privado, de modo a diminuir a sobrecarga fiscal não-redistributiva sobre o seu eleitorado. Sobre isto notemos que no discurso dos Governos Provisórios pode ser encontrado

uma abertura à participação, mais ou menos condicionada, dos sectores privado e cooperativo na vida social e económica do país. E mesmo nos primeiros Governos socialistas com discurso mais alinhado à esquerda, essa contribuição é reconhecida, bem como são asseguradas condições legislativas básicas que vão permitir o posterior desenvolvimento do sector Privado de Ensino Superior. Os partidos de direita estão mais recetivos ao aumento do financiamento público e limitação do financiamento privado para evitar a sobrecarga de custos do seu eleitorado. Atingido um estado de ensino massificado, as prioridades invertem-se. Como, agora, há um público mais alargado que pode beneficiar do Ensino Superior, a esquerda querera manter um acesso amplo e aumentar o financiamento público para assegurar as condições de frequência, enquanto a direita, cujo eleitorado deixou de ser o principal beneficiário do retorno, não tem interesse em manter o crescimento do acesso, mas quer manter a qualidade do ensino. Para isso prefere limitar o financiamento público e manter ou aumentar o financiamento privado como forma de manter alguma selectividade (Ansell, 2008). Estas observações deixam em aberto a relação efetiva em Portugal entre a emergência dos sectores Privado e Concordatário e o posicionamento dos seus estabelecimentos, ou pelo menos de uma parte deles, em termos de prestígio e seletividade.

A partir de finais da década de 60 e, sobretudo, do início da década de 70 do século XX, a recessão económica mundial, com deterioração das condições económicas nacionais, o aumento da competitividade internacional e o crescimento da classe média, levaram a uma crítica do modelo económico (Pennings, 1999) que procurava conciliar o capitalismo, enquanto sistema económico associado à ideologia liberal, com o Estado-social, ao defender o intervencionismo económico do Estado para corrigir os excessos do capitalismo (Steger & Roy, 2010). Assim, a partir dos anos 70 e, sobretudo, durante os anos 80 e 90, assistiu-se a um desvio das políticas públicas de cariz social-democrata para uma via mais próxima do liberalismo (Deeming, 2013; Heywood, 2000; Pennings, 1999). Essa forma é descrita por Heywood (2000) como mais próxima das ideias neoliberais e neoconservadoras, com maior aceitação dos mecanismos de mercado económico e adesão crescente a ideias de responsabilização mútua do Estado e da comunidade.

Newman (2005) faz notar a ligação entre a crítica neoliberal à aplicação das ideias de intervenção económica e a argumentação em favor da aproximação da social-democracia às ideias (neo)liberais: (1) uma ação prejudicial à economia, desincentivadora do investimento privado e do esforço para o trabalho; (2) não-produtiva, ao encorajar o rápido crescimento da burocracia pública, levando à saída de capital e de recursos humanos do setor privado de produção, e com o problema acrescido de os trabalhadores do sector público forçarem uma inflação salarial; (3) ineficiente, com a produção a ser orientada pelos interesses dos grupos sindicais e da produção, em vez dos interesses dos consumidores, e do mercado; e, (4) ineficaz no projeto de eliminação da pobreza, apesar dos recursos afetados à previdência social.

Pennings (1999), partindo de uma análise das propostas e posicionamento político dos partidos sociais-democratas no poder em vários países europeus, com economias mistas, ao longo da década de 80 e até meados da década de 90, faz uma interpretação das opções governativas e descreve a adoção de modelos económicos, por parte de partidos sociais-

democratas, como uma decisão racional e utilitária destinada a garantir a sustentabilidade dos benefícios sociais, de uma forma compensadora em termos eleitorais e que permita concretizar a sua posição ideológica. Neste sentido, Pennings alega que existem duas alternativas: (1) uma alternativa assente no planeamento da economia, mais intervencionista em favor do Estado-social e da resolução dos problemas sócioeconómicos, defendida pelas alas mais esquerdistas; (2) outra alternativa que aceita uma maior redução da intervenção do Estado, em favor do mercado, defendida por alas mais à direita ou liberais. (Pennings, 1999).

A flexissegurança, surgida com a social-democracia “modernizada”, é um conceito que associa a reforma do mercado de trabalho e do pensamento de apoio social. A flexissegurança envolve um conjunto intrincado de mudanças legais e de direitos sociais dos trabalhadores que levam a uma redistribuição e realocação do trabalho (flexibilidade) e da segurança social em alternativa à procura do pleno emprego. É entendido que o pleno emprego não é sinónimo de inclusão social porque os trabalhadores podem ver-se em situações de trabalho inseguras e precárias, e até excluídos de outras esferas da vida social (Wilthagen, 1998). A maior flexibilidade do mercado de trabalho está associada ao quadro das metas de desempenho económico, competitividade e crescimento das economias europeias e decorre de diversas discussões que culminaram na proposta de objetivos económicos e de competitividade para a zona europeia, conforme plasmado na Estratégia de Lisboa, em 2000 (Wilthagen & Tros, 2004). O princípio da flexissegurança torna-se evidente nos Programas de Governo do PSD a partir de 2001 (XV^oGC e XIV^oGC) e, acompanhando a mudança no discurso político do PS, também está subjacente nos Programas do XVII^oGC e XVIII^oGC.

Em Portugal, até 1974, o regime é assumidamente conservador nos valores, corporativo na representação social e estatista na centralização do poder no Estado. Após a revolução de 1974, e exceptuando o período de conflito político e de alguma indefinição acerca do rumo a tomar, o regime vai-se consolidando no domínio amplo do socialismo democrático e da social-democracia, ou seja, conforme Heywood (2000): com uma economia mista que inclui a participação do Estado, do sector privado e do sector cooperativo; com políticas fiscais e de investimento para combate ao desemprego; e mantendo um Estado-providência e um modelo redistributivo. Com pequenas oscilações, este modelo político vai consolidar-se e é significativo que o exercício governativo seja marcado durante todo o período histórico pela dominância de dois partidos ideologicamente próximos, o PS, um partido socialista moderado, e o PSD, um partido social-democrata que, em vários momentos, tem um apoio direto do CDS, mais conservador e de inspiração democrata-cristã. A proximidade fundamental entre PS e PSD levará a que os Governos liderados pelo PS, de centro-esquerda, se apresentem mais próximos do que encontramos descrito como a “via nórdica” da social-democracia. O exercício de governação pelo PSD tende a aproximar-se mais do que Merkel e Petring (2007) descrevem como a “social-democracia modernizada” ou, no caso do XIX^oGC e XX^oGC, da “social-democracia liberal”. Noutra perspetiva, sobretudo quando apoiado pelo CDS, parece aproximar-se da “via continental”, ou mesmo da via neo-liberal ou “anglo-saxónica” (XIX^oGC e XX^oGC) descritas por Pennings (1999). A

proximidade entre PS e PSD permite, também, associar os dois partidos à economia de mercado coordenado, de Hall & Soskice (2001). Nos XIII^oGC e XIV^o GC, ambos suportados pelo PS, nota-se uma aproximação do discurso ao centro, embora mantendo no discurso o primado do social sobre a economia. Do socialismo revolucionário, com um conteúdo mais marxista, passa-se ao socialismo democrático, mais pragmático e mais próximo da social-democracia. A mudança no discurso pragmático e funcionalista do PS acentua-se com o XVII^oGC e XVIII^oGC, em que a presença das ideias de Estado-social e de aceitação dos mercados como instrumentos de política económica e uma aparente inevitabilidade da economia contemporânea, praticamente o confunde com o discurso tradicional dos socais-democratas. O deslocamento do discurso dos Programas do PS para o centro, é seguido de uma deslocação do discurso dos Programas do PSD (XIX^oGC e XX^oGC) para a direita no espectro político.

A clivagem cultural mencionada por Jungblut (2014) tem expressão no confronto entre visões do mundo: monetaristas versus defensores do bem comunitário e da qualidade de vida não-material; gestores profissionais versus especialistas das áreas sócio culturais; universalistas versus tradicionalistas (Jungblut, 2014). Neste quadro, as formas de exercício do controlo sobre o Ensino Superior preferidas pelos partidos de esquerda ou de direita variam consoante o sistema tenha um carácter de elite ou massificado. Havendo um sistema de elite, os partidos de esquerda tendem a preferir um modelo de controlo pelo Estado baseado no princípio da homogeneidade legal, porque permite intervir sobre o funcionamento de um espaço social genericamente dominado por uma elite que não faz parte do seu eleitorado tradicional. Nas mesmas condições, os partidos de direita são mais favoráveis a um modelo de supervisão pelo Estado, menos interferente, que garanta alguma autonomia às instituições e a sua auto-governança pelos académicos. Quando se trata de um sistema massificado, o ambiente é mais complexo e pluralista. A esquerda é mais favorável a um modelo de governação corporativo, assente na participação de todos os sectores académicos, o que permite incluir no processo mais elementos do seu eleitorado tradicional e, portanto, assegurar voz na governação, mesmo quando haja uma liderança mais conservadora. Os partidos da direita são mais favoráveis a um modelo de supervisão pelo mercado (Jungblut, 2014; Jungblut & Vukasovic, 2013).

Embora a partir da revisão da literatura efetuada, se manifeste uma preocupação com a manutenção de níveis de acesso diferenciado de diferentes grupos sociais ao Ensino Superior, quer em termos quantitativos, quer em termos da escolha de subsistema, é indubitável a ocorrência de um processo de massificação em Portugal.

Dentro do quadro teórico de atribuição ao conflito político-partidário esquerda-direita a representação de interesses próprios de grupos sociais distintos, para Jensen (2009) e Busemeyer et al. (2013), sendo o Ensino Superior a forma menos redistributiva de proteção social, deveria satisfazer alguns anseios de diferenciação social do eleitorado “de direita”. Aqueles autores fazem notar, ao mesmo tempo, a oportunidade vista por esses partidos na educação, ao fornecer competências e a capacidade de integrar o mercado de trabalho para gerar valor económico e o retorno das prestações fiscais dos empregadores, o que é entendido como uma forma de proteção

social, tornando as pessoas mais reempregáveis em caso de crise de emprego. Neste sentido, Rauh et al. (2011) apontam a expectativa de que a “direita” promova o Ensino Superior como meio para reduzir o impacto negativo da desindustrialização e do desemprego no eleitorado por desadequação das qualificações. É, também, nesta linha de pensamento que Weerts & Ronca (2012) se referem à possibilidade de apoio declarado dos partidos “de direita” a um tipo de formação de curta duração mais direcionado para a inclusão no mercado de trabalho. Busemeyer e Iversen (2014) referem a manutenção do sistema de apoio público ao Ensino Superior, por partidos de “centro-direita” como meio para seduzir o eleitorado da classe média, mas com a contrapartida de mais eficiência e qualidade.

A importância do discurso ideológico no campo de educação pode ser apreciado pela forma como a “igualdade” é concebida nos Programas de Governo.

Nos Governos Provisórios, a “igualdade de oportunidades” surge apenas no Iº Governo, e apenas quando o texto acerca de política educativa se refere à “ampliação dos esquemas de acção social escolar e de educação pré-escolar”, num país em que a taxa de analfabetismo era muito elevada. Nos Governos Constitucionais a “igualdade de oportunidades” permite marcar a diferença entre Governos socialistas e sociais-democratas e, numa fase posterior, permite marcar a mudança na retórica socialista.

A “igualdade de oportunidades” ligada ao acesso à educação e formação surge em diversos Programas de Governos em que o PSD está presente: IVº (embora de Iniciativa Presidencial, foi liderado por Mota Pinto, do PSD), VIº (PM: Sá Carneiro), VIIº (PM: Pinto Balsemão), XIº e XIIº (PM: Cavaco Silva), XVº (PM: Durão Barroso), XVIº (PM: Santana Lopes) e XXº (PM: Passos Coelho). Em alguns desses Programas (XIIº, XVº e XVIº) encontra-se também a ideia de acesso condicionado pelo mérito.

No caso de Programas de Governos liderados pelo PS, a menção à “igualdade de oportunidades” é mais escassa e, habitualmente com um contexto de ação social. Assim, no Iº Governo (PM: Mário Soares) aparece ligada à educação, pela necessidade de “incremento da concessão de bolsas de estudo e outras formas de subsídios” (IºGC, p.100). Mais tarde, no IXº Governo (PM: Mário Soares), surge novamente, mas a propósito da importância do “alargamento do ensino superior politécnico” (IXºGC, p.77). No Programa do XIIIº Governo (PM: António Guterres) a expressão já ocorre com maior frequência. Surge a propósito da aposta ou “prioridade máxima à educação e à formação” (XIIIºGC, p.2) e do acesso ao “emprego e à formação profissional” (XIIIºGC, p.111). É nesse quadro de ação social que, no mesmo Programa, é considerado que para se realizar “exige, frequentemente, que sejam tomadas medidas de discriminação positiva” (XIIIºGC, p.3) e de “apoio sócio-pedagógico e de orientação escolar e profissional” (XIIIºGC, p.118). Noutro Programa de Governo liderado pelo mesmo Primeiro-Ministro, a “igualdade de oportunidades” apenas ocorre a propósito de outras intervenções sociais sem menção à educação (“entre homens e mulheres” (p.3), e para promover uma “sociedade inclusiva” (p.13)). A intenção de promover a igualdade de oportunidades no acesso ao Ensino Superior volta

a ser declarada num Governo do PS (XVII^oGC, PM: José Sócrates), mas agora num contexto de discurso que é muito mais próximo do discurso dos Governos liderados pelo PSD.

Williams (2014) ao analisar o discurso político em torno do Ensino Superior no Reino Unido, evidencia como a noção de bem comum ou de bem público associado ao Ensino Superior tem variado ao longo do tempo, em função do contexto social, político e económico. Entre o final da II^a Guerra Mundial e meados dos anos 60, a noção de bem público associava-se a duas ideias: as Universidades como locais de ensino de um conhecimento civilizacional, e que contribuía para a influência civilizadora do país, e locais de exercício da liberdade académica e de avanço científico e desenvolvimento tecnológico, fatores importantes para manter a posição de destaque e prestígio internacional do país. Entre meados dos anos 60 e finais dos anos 90, o bem público associado ao Ensino Superior passa a ser interpretado pelo seu valor económico e social, isto é, por aquilo que dinamiza na sociedade e na economia, mais do que pelo que acontece no interior das Instituições. A autonomia das Instituições é desafiada quando o Estado passa a condicionar o financiamento e justifica a criação dos Politécnicos tendo por base a formação de trabalhadores especializados para os sectores da economia e o benefício alargado da sociedade. Entre finais dos anos 90 e finais da primeira década do século XXI, ocorre uma inversão da sequência conceptual na relação entre conhecimento e economia: já não se trata do conhecimento para dinamizar a economia, mas a economia a determinar o conhecimento que precisa que seja mais desenvolvido para a servir. O valor gerado pelo Ensino Superior deixa de ser percebido como extensível a toda a sociedade e passa a ser individual e restrito aos que tiveram a oportunidade do contacto com o conhecimento. A ênfase na prosperidade nacional partilhada como objetivo coletivo, passa para a mobilidade social como responsabilidade individual (Williams, 2014).

Pinheiro (2014) identifica várias fases distintas na expansão do Ensino Superior na Noruega, as quais tiveram inevitáveis consequências na estrutura e diversidade do sistema. De meados dos anos 50 a meados dos anos 70, ocorreu uma vaga que sintetiza na ideia “more is better”, ligada à necessidade de responder à procura crescente de formação para o desenvolvimento nacional. Com a crise económica entre meados dos anos 70 e meados dos anos 80, diminui-se o ímpeto de expansão, e instalou-se uma política centrada no sector vocacional, tendo em vista o estímulo à economia. Entre meados dos anos 80 e meados dos anos 90, Pinheiro identifica o período “more is a problem”. É uma fase em que o Estado desvia uma parte do apoio social para apoiar a formação e diminuir o desemprego jovem. O modo como o sistema acabou por se expandir obrigou a impor medidas *top-down* de contenção, incluindo a fusão de Instituições para salvaguardar a qualidade. A partir dos anos 90 instala-se o período que denomina “more but different”, acompanhando a emergência do conceito de sociedade do conhecimento, centrado no desenvolvimento de competências individuais, no planeamento estratégico para o desenvolvimento da qualidade das Instituições e na integração de grupos sociais sub-representados (Pinheiro, 2014).

Jungblut (2014) salienta as transformações ocorridas nas últimas décadas, no Ensino Superior enquanto campo de política. Para aquele autor, a relação entre o Ensino Superior e a

sociedade toma a forma de um pacto social que regula essa relação e que fornece ao Ensino Superior o ambiente institucional necessário para que este possa produzir um conjunto de mais-valias esperadas pela sociedade. O Ensino Superior é um bem público (Marginson, 2014), mas a participação é um bem posicional, pois nem todos podem usufruir desse bem (Correia et al., 2002). Por isso, o acesso ao Ensino Superior pode ser entendido como uma medida de redistribuição com valor para o debate político-partidário, ao contrário do ensino básico e secundário que têm cobertura quase universal nos países mais desenvolvidos (Jungblut, 2014).

Jungblut (2014) identifica três processos envolvendo a discussão em torno do Ensino Superior. Até aos anos 70, antes da massificação, o Ensino Superior era, acima de tudo, uma questão de elite. Com a massificação ocorrida nos anos 70, é transformado num tópico de debate no âmbito do Estado Social e das políticas de mobilidade social e passa a ser associado ao princípio da economia do conhecimento e como instrumento de suporte ao crescimento, à inovação e à competitividade da economia. Outro processo de transformação ocorre a partir dos anos 90, com a crescente europeização do discurso político e a emergência do papel do Ensino Superior para a competitividade económica da Europa. A política de Ensino Superior passa a ser mais importante, levando a uma coordenação intergovernamental de políticas, de que é exemplo o Processo de Bolonha, mas, ao mesmo tempo, torna-se menos especial, dado que o Ensino Superior passa a ser tratado como outro sector com interesse económico (Jungblut, 2014).

Todo o período histórico que estamos a estudar é marcado pelo predomínio político de dois partidos, o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata, os quais, de modo autónomo ou através de coligações partidárias transitórias (com base em acordos eleitorais ou parlamentares de conveniência), lideraram o espaço parlamentar e ocuparam o poder executivo. As primeiras três décadas após a revolução, aproximadamente, ou seja, até 2005, são marcadas pela dicotomia dos discursos. O PSD tem um discurso centrado no investimento no sector produtivo e na formação qualificante para o emprego e o desenvolvimento económico como fator gerador de riqueza. É o primado do económico para gerar o retorno solidário. A retórica do PS preconiza o investimento na criação de emprego e na qualificação como fator para o desenvolvimento económico. É o primado da solidariedade para assegurar a capacidade económica. Estas duas visões, sobre a relação entre a economia e a sociedade, traduzem duas perspetivas sobre as políticas públicas. O PSD apresenta uma visão redistributiva das funções sociais do Estado. Sendo o Ensino Superior a forma menos redistributiva de proteção social a perspetiva do PS é de uma política constituinte, uma política de afetação de recursos públicos à criação de emprego e de novas oportunidades de inserção social. Um elemento distintivo entre os dois partidos nesta fase é a grande valorização que o PSD faz da formação profissional em todos os seus níveis e da formação Superior de carácter vocacional e profissional. Um aspeto que interessaria esclarecer é se, e em que extensão, a promoção reiterada da formação profissional, por parte dos Governos do PSD, terá significado a criação de um fluxo próprio de alimentação do Ensino Superior, sobretudo Politécnico, quer por via do ensino secundário de natureza profissional, quer por estímulo através dos Maiores de 23 Anos.

O período governativo correspondente ao XIII^oGC-XIV^oGC marca um ponto de viragem no discurso socialista em torno do Ensino Superior. A partir de meados da década de 90, em Portugal, com o XIII^oGC, começa a notar-se uma mudança no padrão partidário do discurso dos Programas dos Governos. Embora mantendo diferenças na retórica em torno dos princípios de ordem ideológica que os distinguem, os Programas dos Governos socialistas e sociais-democratas revelam aproximação através do recurso aos mesmos argumentos de política de educação/formação para o emprego e para a economia. Estas mudanças de discurso sugerem alterações mais profundas na postura política dos Governos, sobretudo na sua visão das políticas públicas. A incorporação no discurso socialista de conceitos ligados à ideia de mercados e de autonomia e responsabilidade dos agentes sociais e económicos começa a delinear uma nova abordagem das políticas públicas por parte dos socialistas, as políticas de regulação. A proximidade entre os discursos dos dois partidos (PS e PSD) nos Programas de Governo seguintes vai sendo cada vez maior, à medida que os discursos se vão centrando cada vez mais no interesse da posição política e económica do país em relação aos restantes países da União Europeia. À medida que o ambiente económico internacional se vai tornando mais hostil para os interesses nacionais, os discursos vão-se aproximando em termos do carácter funcional do Ensino Superior. Note-se que, nesta fase de desenvolvimento do sistema, a expansão continua a ocorrer, mas o ritmo abranda.

Um conceito usado na análise comparativa de políticas públicas entre países é o de *convergência de políticas*. Este é um conceito que pode ser definido em termos genéricos como a crescente semelhança de políticas ao longo do tempo (Holzinger & Knill, 2005). Uma definição complementar é o de aumento da semelhança entre duas ou mais características de uma certa política (por exemplo, áreas, objetivos e instrumentos) no âmbito de um dado conjunto de jurisdições políticas (instituições supranacionais, Estados, Regiões, autoridades locais), ao longo de um certo período de tempo (Knill, 2005). A convergência de políticas descreve o resultado de um processo de mudança política no tempo, no sentido de um ponto comum, independentemente do ponto de partida (Knill, 2005). Transpondo o conceito para a realidade nacional, a análise dos Programas de Governo revela este fenómeno. A mudança no discurso político socialista registada nos XIII^oGC e XIV^o GC torna-se especialmente evidente nos Programas do XVII^oGC e XVIII^oGC.

É interessante notar como a mudança no conteúdo ideológico dos discursos dos Governos em Portugal correspondem, também, mudanças nos regimes de mercado e na abordagem à inovação. A partir da descrição sobre os regimes político-económicos, feita por Hall & Soskice (2001), nota-se como até ao final do século XX o discurso enfatizava a inovação incremental, em que a competitividade económica é feita pela acumulação de pequenos progressos no desenvolvimento de métodos e técnicas. Com o novo século torna-se mais frequente a menção ao papel das tecnologias da informação e à sociedade do conhecimento, ao mesmo tempo que as ideias de mercado económico e de mercado de trabalho se tornam mais fluidas.

Nunes (2005) refere-se à mudança no discurso do PS como o resultado visível de mudanças em dois planos. Num plano mais profundo, no plano ideológico, havia já um

reconhecimento das limitações de políticas intervencionistas, sobretudo quando adotadas em nome de uma interpretação mais utópica e tradicional do socialismo. Nesse sentido, o PS procura um posicionamento ao centro ou no centro-esquerda, entre o que considera ser a bipolarização induzida pelos discursos conservador e autoritário da esquerda comunista e conservador-liberal e individualista do PSD. Como refere Nunes (2005), em 1995 o PS assume os constrangimentos decorrentes da convergência política com a União Europeia e as limitações orçamentais para a implementação das políticas sectoriais, dando prioridade ao combate à exclusão e à formação/educação. O partido passa a centrar o discurso no valor de uma sociedade solidária, a solidariedade que advém das ideias de pluralismo assistencial e de Sociedade-Providência. Deixa de ser o que chama de “Estado empresário”, nacionalizador de 1975, para um “Estado possibilitador” aberto à participação de agentes sociais. Num plano mais imediato, é o que Nunes (2005) considera ser a passagem de uma estratégia “irracional” em que a importância da doutrina e da história do partido são fatores limitadores da mudança ideológica, para uma estratégia “racional”, com um discurso reformador e sedutor do eleitorado, tendo em vista a chegada ao poder, o que, de facto, aconteceu em 1995 com o XIII^oGC.

A partir da segunda metade da primeira década do século XXI parecem conjugar-se dois fatores de contexto em sobreposição às diferenças ideológicas dos partidos que vão alternar no Governo. Um fator é a extrema conveniência de implementar o Processo de Bolonha de modo a que Portugal não fique fora da Rede Europeia de Ensino Superior e possa garantir a comparabilidade e o reconhecimento da sua Educação Superior. Ligado a isto surge, também, um novo quadro jurídico para o Ensino Superior e um verdadeiro esquema de avaliação e acreditação dos cursos, que obriga as Instituições a repensar as suas opções estratégicas e, sobretudo no caso do sector Privado, a ponderar a sua sustentabilidade. Outro fator decorre de mais uma crise financeira mundial e da consequente crise orçamental e financeira do Estado e das famílias portuguesas. Nestas condições, as Instituições já não podem estar dependentes de flutuações ideológicas dos Governos, mas têm de por em campo a sua autonomia, capacidade de pensamento estratégico e flexibilidade de gestão, que lhes permitam ajustar-se a fatores de contexto transnacionais. Os processos de transformação ocorrem num contexto político, social e económico amplo, cujo efeito não é exclusivo do sistema português de Ensino Superior. Huisman e Kaiser, ainda em 2002, alertavam para cinco temas que marcam a evolução dos sistemas na Europa e que parecem denunciar a europeização do Ensino Superior como sinónimo de convergência: (1) a alteração na relação entre os Governos e o Ensino Superior, nomeadamente a mudança do controlo *ex ante*, por legislação e procedimentos, para a justificação *ex post*, mediante a garantia da qualidade e a prestação de contas; (2) a ênfase na eficiência e na criação de valor económico; (3) a forte aposta na internacionalização e na globalização do Ensino Superior; (4) a retórica da sociedade do conhecimento, em que a economia passa a assentar fortemente na produção, transferência e valorização do conhecimento; e (5) o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação como meio fundamental para suporte da interação

das instituições e dos sistemas. Voltando à mudança na retórica dos governos socialistas, estes elementos de referência estão presentes nos Programas do XVII^oGC e XVIII^oGC.

A União Europeia advoga a diversidade como condição para a excelência e o alargamento do acesso. Ao mesmo tempo são sentidas outras pressões para a convergência. Por exemplo, o facto de tanto as instituições universitárias, como as instituições politécnicas, oferecerem graus e cursos ao nível da Licenciatura e do Mestrado produziu situações de sobreposição funcional (Marginson & Van der Wende, 2007). Aquelas tendências levantam a questão quanto ao nível em que a diversidade é definida e, se for o caso, pretendida, ou não. Um detalhe que pode ser importante no discurso europeu é apontado por Hackl (2001) ao referir uma mudança gradual no significado com que o termo “diversidade” foi sendo usado, nomeadamente a passagem de um significado habitual de diversidade de sistemas nacionais, com o sentido de descrever diferenças culturais e até linguísticas no seio da Europa, como está no Comunicado de Praga, para um significado que enfatiza aspetos como a diversidade institucional e a diversidade programática, mas dentro de modelos organizacionais partilhados internacionalmente. Esta reflexão torna-se importante na perspetiva homogeneizadora atribuída ao Processo de Bolonha.

Åse Gornitzka (1999) descreve quatro modelos de controlo/regulação de sectores funcionais da sociedade e que determinam políticas públicas, que se aplicam também às Instituições e ao sistema de Ensino Superior: da racionalidade e homogeneidade legal; institucional; corporativo-pluralista; e do “supermercado”. Podemos encontrar alguns exemplos em Portugal, no período histórico abrangido por este trabalho.

A abordagem institucionalista baseia-se numa relação de acordo tácito entre o Estado e as Instituições, às quais é dada oportunidade de manterem um estatuto de elite e permitida a preservação de valores, cultura e tradições académicas, sem intervenção direta do Estado, preservando ao máximo as Instituições de flutuações políticas de regime e de variações nos interesses transitórios de grupos específicos (Gornitzka, 1999). Este é um modelo em que o Estado mantém o controlo último sobre as Instituições, mas em que a “oligarquia académica” (usando a terminologia de Clark, 1983) é o elemento efetivo de controlo. Mais do que um sistema formal e regulado, o “sistema de Ensino Superior” é, na realidade, um conjunto identificável de Instituições com algumas características comuns que coexistem no tempo e nas funções. Este é o tipo de *sistema* existente em Portugal até à revolução de 1974. Esta relativa autonomia das Universidades não era absoluta pois a Universidade era entendida como uma entidade corporativa à qual também cabia a responsabilidade de ser agente de um modelo de sociedade.

A abordagem baseada na racionalidade e homogeneidade legal está associada a um modelo intervencionista do Estado ou de controlo pelo Estado, em que o Ensino Superior é visto como um instrumento para atingir objetivos de carácter económico e social (Gornitzka, 1999). A reforma lançada em 1973 criou condições para romper com a grande autonomia das Instituições, como principados assentes na sua própria história. Aquela reforma pressupunha uma integração das Instituições num projeto político nacional para a educação. Depois da revolução de 1974 e da experiência mais revolucionária durante os Governos Provisórios, o modelo de controlo pelo

Estado parece ter tido um papel fundamental para a construção do novo sistema, nomeadamente, para a implementação das novas Universidades, a integração das Escolas que antes faziam parte do Ensino Médio e a criação dos Institutos Politécnicos. Este modelo de controlo permitiu a construção de um edifício jurídico e normativo que determinou e impôs a primeira fase de diversificação do sistema, baseada na implementação do subsistema Politécnico.

O modelo pluralista assume que o Estado não é um ator com o monopólio do poder e controlo sobre as Instituições, mas integra-se num quadro complexo de centros de autoridade e controlo legítimo sobre a Instituição. O papel desempenhado pelo sistema reflete a constelação de interesses dos diversos agentes e grupos de interesse competitivo, internos e externos, que participam no delineamento estratégico, na direção e no controlo sobre as Instituições (Gornitzka, 1999). Este modelo pode ser identificado em dois períodos e sob duas formas após o 25 de Abril: entre 1974 e 1976 e a partir de 1988. A primeira fase corresponde a uma experiência social “fracturante” em que se procura introduzir na vida da Universidade um conjunto de ideias e práticas justificadas pelo processo revolucionário. Contudo, essas “experiências” são terminadas pelo IºGC, em 1976, por se revelarem mais prejudiciais do que favoráveis à vida e ao desenvolvimento académico. A segunda fase surge com a implementação dos modelos de autonomia das Instituições, a partir de 1988, e, posteriormente, com a sua sujeição a processos de avaliação da qualidade. Isto não significa que não tenha havido desde 1976 uma estrutura orgânica nas Instituições, que contemplava a representação dos vários corpos académicos. Amaral & Magalhães (2001) referem-se a este modelo como o modelo de *supervisão pelo Estado*, em que este confere mais autonomia às Instituições e procura promover nelas a capacidade de auto-regulação, ao mesmo tempo que mantém um controlo “à distância” mediante uma monitorização e controlo *ex post* do desempenho individual das Instituições. Face às pressões sentidas pelo Estado, descritas por Amaral & Magalhães (2001), num contexto de diversificação promovida pelo próprio Estado (primeiro pela criação do subsistema politécnico e depois pela abertura ao sector Privado), há o reconhecimento da incapacidade de gerir um sistema cada vez mais complexo. O Estado introduz mecanismos de mercado na relação entre as Instituições, com competição pelos recursos e um discurso de vantagem em termos de eficiência, abertura à inovação e capacidade de resposta aos diversos públicos, libertando-se de parte dos custos da massificação, mas define um padrão mínimo de desempenho e de qualidade que tem de ser cumprido. Amaral & Magalhães (2001) referem-se também a este modelo como uma forma de Estado avaliador ou um modelo híbrido de regulação ou de controlo remoto pelo Estado: a utilização de mecanismos de mercado como instrumentos de política pública e sob supervisão do Estado. É interessante notar que o desenvolvimento do processo de diversificação através da abertura ao sector Privado é realizado em larga medida sob este modelo de supervisão e não sob o modelo de mercado livre, mesmo sob a tutela de Governos do PSD. A retórica de diversificação assente na ideia da liberdade de projeto de ensino e aprendizagem tem um carácter mais liberal do que a realidade da operacionalização pelo Estado. Esta condição fica expressa precisamente

pelo modo como o sector Público continua a expandir-se e a diversificar-se, mesmo quando o crescimento acelerado do sector Privado parece ofuscar o desenvolvimento dos outros sectores.

O modelo do “supermercado” é o modelo do Estado mínimo, de inspiração liberal ou neoliberal. Assume que quase todas as ações que sejam controladas pelo Estado são menos eficientes, menos eficazes e menos justas do que no caso de serem deixadas à iniciativa de privados e sujeitas à escolha pelo mercado. É uma perspetiva que coloca as Instituições de Ensino Superior como fornecedoras de serviços, tendo como critério de avaliação a sua eficiência e flexibilidade económica e a capacidade de sobrevivência (Gornitzka, 1999). Marginson (2013) declara a impossibilidade de concretização de um mercado liberal de Ensino Superior, pois considera que existe uma razoável distância entre o imaginário e a retórica neoliberal, por um lado, e a essência do trabalho académico. A impossibilidade de concretização do mercado resulta da ação de dois conjuntos de fatores: (1) fatores intrínsecos, relativos à natureza do conhecimento e à natureza da competição pelo estatuto; e (2) fatores extrínsecos, de ordem política.

No caso dos factores intrínsecos, o conhecimento é pela sua natureza um *bem público*, pois a simples contribuição para formar o carácter dos indivíduos e as práticas profissionais de que vão dar exemplo, vai permitir a sua livre disseminação pela e em favor da sociedade. Marginson considera que o que determina o retorno económico aos diplomados não é tanto o seu conhecimento geral, mas as competências vocacionais específicas e o estatuto do seu certificado. Este pequeno detalhe assume grande importância ao apreciarmos alguns discursos em Programas de Governo, enunciados por partidos mais à direita no espectro político e mais abertos à ideia de mercado. Trata-se dos Governos que dão mais ênfase à formação profissional e ao papel do Ensino Superior vocacional. Dentro dos fatores intrínsecos, Marginson aborda igualmente a competição pelo estatuto. O estatuto das Instituições não se baseia em critérios comuns de mercado, como o volume de produção, neste caso de diplomados. Pelo contrário, o estatuto académico requer estabilidade de condições e a sua reprodutibilidade a longo prazo. Às Instituições com estatuto mais elevado não convém, sequer, um alargamento do acesso de modo a que a procura não satisfeita, a seletividade no acesso, a qualidade da formação e da investigação e a reputação dos seus diplomados funcionem como elementos de valor. A lógica de competição pelos recursos justifica-se na estrita medida em que são necessários para a manutenção do estatuto (Marginson, 2013). Quanto a fatores extrínsecos, o essencial está nas limitações políticas. Ao Estado não é favorável prescindir da produção e disseminação de conhecimento científico, da literacia cultural, da capacitação tecnológica e da inovação industrial e da equidade social daí decorrentes. Por isso, existe um “quase-mercado” que permite que o Estado mantenha alguma capacidade de intervenção e controlo sobre o sistema, por exemplo, através das vias de financiamento de projetos, e possa criar condições de seleção das Instituições. O imaginário e a retórica de mercado podem funcionar como um disfarce para realização mais de objetivos políticos do que económicos, ao mesmo tempo que implementam o managerialismo como meio disfarçado de exercer controlo político (Marginson, 2013).

EMERGÊNCIA DO SECTOR PRIVADO E RELAÇÃO SECTOR PRIVADO / SECTOR PÚBLICO

Um dos processos mais marcantes da evolução do sistema de Ensino Superior em Portugal é o alargamento ao sector Privado, que inclui dois sub-sectores: o Particular e o Cooperativo. Note-se que o papel destes agentes para o desenvolvimento social e económico foi sendo reconhecido logo desde os Governos Provisórios. Apesar do período revolucionário, o ponto de partida para a reconstrução do regime democrático envolveu uma ideia de consenso nacional e de envolvimento ativo de todas as partes da sociedade portuguesa, subjacente ao Programa do MFA e expressa em Programas de Governo. É no mandato do IV^o Governo Constitucional, um Governo de Iniciativa Presidencial, mas liderado por um futuro Presidente do PSD, Carlos Mota Pinto, que é autorizada (embora ainda de forma provisória face à ausência de um quadro legal específico) a Universidade Livre, a primeira Instituição de Ensino Superior Privada após a revolução de 1974. A autorização definitiva virá a ser concedida pelo VI^o Governo Constitucional, organizado a partir de uma coligação de Centro-Direita (Aliança Democrática), tendo como maior partido integrante o PSD. Com a 1^a Revisão Constitucional, em 1982, fica claramente salvaguardada a “liberdade de aprender e de ensinar” e é garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas, genericamente colocadas no mesmo plano de igualdade de direitos e sem o carácter “supletivo”, como declarava a Constituição de 1976.

A hegemonia do Estado em matéria de educação é questionada por Roberto Carneiro, Ministro da Educação no XI^oGC (PSD), entre 1987 e 1991. Carneiro (1994, p.15) considera que “uma sociedade verdadeiramente livre, nunca o será em plenitude sem que no seu seio se verifiquem as condições indispensáveis à manifestação plural de projectos educativos e à escolha entre modelos pedagógicos exercida livremente pelas famílias e pelos cidadãos”. Roberto Carneiro declara, ainda, acerca do Estado, a importância de que o poder “não seja exercido hegemonicamente, como se o interesse público que compete indubitavelmente ao Estado prosseguir só pudesse ser atingido por um duplo monopólio público: o da sua exclusiva definição e o da sua exclusiva prestação” (*idem*). Sobre o mesmo tema, Sousa Franco (1994, p.17) defende que “a liberdade de ensino arranca da ideia de (...) livre opção pelas famílias, pelas pessoas ou pelas instituições das sociedades, do tipo de ensino que desejam”. Defende, ainda, que “o ensino deve ser um ensino em liberdade e um ensino para a liberdade” (Franco, 1994, p.18), uma condição e um agente promotor da ideia e prática de liberdade, não num sentido amplo e hedonístico, mas “a liberdade de fazer escolhas orientadas pela razão e por uma vontade fundamental” (p.17). São vários os fundamentos invocados, quer no plano dos valores, quer no plano da eficiência e utilidade. Primeiro, a articulação do sistema e das suas instituições com a liberdade das pessoas, famílias e instituições sociais, de inspiração humanista em que a liberdade é concebida como direito humano fundamental, um direito natural partilhado entre povos. Ao Estado caberia reconhecer formalmente esse direito e dar garantias de não discriminação na capacidade de escolha. Segundo, a educação é um momento formativo que dá sentido pessoal à cultura e à construção do sentido de liberdade. Por isso, o ensino é uma instituição cultural

fundamental da sociedade. Terceiro, para que haja uma democracia pluralista é preciso que o sistema de ensino respeite a pluralidade e autonomia das pessoas e das famílias; por outro lado, não há ensino democrático sem liberdade. Como refere Sousa Franco (1994, p.30), “o ensino é, simultaneamente, expressão de organização social e estrutura da sua reprodução”. É interessante notar que esta mesma condição da educação como agente reprodutora da organização social é apontada como entrave ao progresso democrático da sociedade por outros autores representando campos ideológicos e visões distintas sobre o papel da educação e da estrutura educacional, ambos em nome dos mesmos princípios de progresso e consolidação da sociedade democrática.

Para Sousa Franco (1994), ao sistema de ensino cabe a função social de formar elementos para uma sociedade livre e de assegurar a cobertura das múltiplas necessidades formativas de todos os membros da sociedade. Sousa Franco acrescenta fundamentos numa perspectiva mais utilitarista ou pragmática, tendo em vista interesses de economia, eficiência e utilidade social. Tal inclui a capacidade de inovação, que depende do nível de autonomia, a descentralização e cobertura regional das necessidades de formação e a diversificação (Franco, 1994). Marçal Grilo (1994) aponta o papel essencial do Ensino Superior Privado para a sociedade: (1) na formação de recursos humanos e (2) na criação de estruturas de reflexão e racionalização. Este sector deve ser um espaço de formação de recursos humanos de qualidade, e um embrião do que chama “centros de racionalidade”, espaços de reflexão e de conceção de estratégias e de medidas para a resolução dos grandes problemas da sociedade (Grilo, 1994). Salvaguardando a diferença entre os conceitos de escola livre e de escola confessional, e em respeito pela separação entre Igreja e Estado, Franco (1994) aponta a Universidade Católica como exemplo histórico da liberdade de ensino fundada no pensamento social cristão.

Sem se referir especificamente ao Ensino Superior, Cotovio (2004), afirma a importância do ensino privado num sistema educativo que seja reflexo de uma sociedade plural. Tomando por base a procura de uma alternativa aos extremos dicotómicos do que chama um Estado máximo totalitário, e um Estado mínimo neoliberal, entre o estatismo e o mercado, e tomando também a ideia de instalação de um contrato social entre o Estado e os agentes sociais, Cotovio (2004) considera que há espaço para o sector Privado num Estado que incorpora múltiplos e diferentes agentes e ideologias, que se articulam e complementam de acordo com o princípio da subsidiariedade aplicado ao Estado, permitindo a expressão das potencialidades da sociedade.

Embora a defesa do “ensino livre” seja abrangente em matéria de níveis de escolaridade, o quadro conceptual é desenvolvido, em larga medida, ligado ao campo político-partidário do centro-direita. É no Programa do XI^oGC, do Ministro da Educação Roberto Carneiro que surge a menção a “clientes” do sistema educativo e é no período governativo que inclui este Governo (X^o, XI^o e XII^o GC) que o Ensino Superior Privado floresce e regista o maior crescimento.

Uma questão que surge a partir dos dados obtidos neste trabalho é a aparente incongruência entre a abertura ao sector Privado e o simultâneo crescimento acentuado do sector Público ocorridos no decurso dos mandatos dos X^oGC, XI^oGC e XII^oGC (PSD) e que se projeta para o XIII^oGC e XIV^oGC (PS). Durante os períodos de mandato socialista o crescimento do sector

Público é expectável em nome do primado do Estado-Social e da valorização e aplicação da responsabilidade Constitucional do Estado no fornecimento de um bem público como a educação. Em mandatos sociais-democratas, no quadro da abertura Constitucional à liberdade de ensino e direito de iniciativa privada, seria expectável uma estabilização do crescimento do sector Público.

Na realidade, há uma diferença fundamental entre os processos de diversificação ocorridos nos dois sectores naquele período de tempo. Enquanto o sector Privado está em verdadeiro processo de nascimento de Instituições, especialmente na forma de Estabelecimentos Não Integrados, o sector Público cresce, em larga medida, devido à conjugação de dois processos administrativos de reorganização do sector. Um processo consiste na integração no Ensino Superior de Instituições que até esse momento não tinham tal estatuto. De facto, este é um período de grande produção legislativa em matéria de estruturação da rede de Estabelecimentos de Ensino Superior. Especialmente relevante é a integração das Escolas de Enfermagem devido ao seu número no país, pois havia aproximadamente uma por capital de Distrito ou, no caso do Porto, Coimbra e Lisboa, mais do que uma. Outro processo decorre da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14/10), pela qual se estabelece a possibilidade de as Instituições se apresentarem constituídas por Unidades Orgânicas como Escolas, Institutos, Faculdades ou Departamentos. Isto significou que parte da oferta educativa administrativamente centrada na Universidade pode passar para a responsabilidade de Unidades Orgânicas que formam este novo universo de Estabelecimentos reconhecidos por via legal. Em consequência, em especial deste segundo processo, no decurso dos mandatos dos XºGC, XIºGC, XIIºGC (PSD) e XIIIºGC (PS) é feita a revisão dos Estatutos de numerosas Instituições Públicas que, em consequência, passam a tutelar vários Estabelecimentos. Este processo é particularmente notório em todas as novas Universidades geradas no âmbito da reforma de 1973.

A análise quantitativa permite ver que nos três Governos do PSD (Xº, XIº e XIIºGC), o crescimento do sector Público resulta da conjugação dos dois processos descritos. Nos dois Governos seguintes, do PS (XIIIº e XIVªGC), ocorre um novo pico de crescimento das Unidades Orgânicas, mas, desta vez, sobretudo por integração nos Institutos Politécnicos de “novos” Estabelecimentos gerados por conversão.

Percebida a forma como ocorreu o alargamento do Ensino Superior Público após a abertura do sistema ao sector Privado, outra questão associada é a razão para que tenha continuado a haver um “investimento” nesse alargamento do sector Público. Sobre isto, não há uma diferença clara entre Governos com origem no PS e no PSD. O crescimento do sector Público é contínuo, criando uma aparente incongruência entre a abertura de espaço para os sectores alternativos e a ocupação de espaço por esse sector. Mais, as alterações no quadro de Unidades Orgânicas ocorrem sobretudo em Universidades, quando o discurso nos Programas de Governo do PSD está muito associado a uma ideia de promoção do ensino vocacional. Contudo, face à distribuição das Instituições que encontramos, os valores da diversidade regional, mesmo em períodos em que as condições demográficas ainda asseguravam um excesso de candidatos em relação às vagas no sector Público, e perante os dados da literatura, nomeadamente os que

se referem à diversidade da oferta de cursos por parte do sector Privado, bem como quanto ao quadro jurídico, podemos colocar uma hipótese explicativa. Desde logo, é de ponderar a alteração ocorrida no quadro jurídico relativo ao Ensino Superior. A criação da Lei de Bases do Sistema Educativo no mandato do Xº GC, seguida pela criação de Leis de Autonomia das Universidades e dos estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico, no mandato do XIº GC (ambos do PSD), criaram um novo ambiente jurídico mais favorável à reorganização interna das Instituições. Isto significou a possibilidade de criar Unidades Orgânicas com autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, *de novo* ou a partir de estruturas departamentais pré-existentis funcionais mas ainda não enquadradas nos estatutos das Instituições. A ideia de responsabilidade pública para assegurar uma oferta mais equitativa entre regiões e áreas de formação, especialmente perante a resposta desequilibrada dos outros sectores, conjugada com a tentativa de captar alunos num contexto de competição pelos recursos financeiros e a capacidade de decisão decorrente da relativa autonomia das Instituições Públicas em relação do poder central do Estado, podem ter sido determinantes para o investimento das Instituições na criação de Unidades Orgânicas. Aliás, mesmo o pequeno aumento do número de Estabelecimentos registado no sector Público no XIXºGC (PSD) é mais o resultado de opções institucionais de reorganização das suas Unidades Orgânicas, do que o resultado de uma opção estratégica do Governo. A par daquelas condições, existe na retórica genérica dos Programas de Governo, desde o XºGC, uma insistência em ideias de eficiência, prestação de contas, qualidade, inovação e competitividade. A abertura ao sector Privado parece não ter sido apenas a afirmação ideológica de uma visão da educação, mas igualmente uma forma idealizada de inserir competição entre as Instituições tendo em vista o seu aperfeiçoamento qualitativo e a seleção pelo mercado. Amaral & Magalhães (2001) referem-se ao modelo de controlo/regulação do sistema por parte do Estado, um modelo híbrido de supervisão pelo Estado, em que há uma retórica de abertura ao sector Privado e à liberdade de ensino, que permite distribuir encargos ligados à massificação do sistema, enquanto o Estado mantém o controlo sobre a agenda política para o Ensino Superior.

DA UNIVERSIDADE AO SISTEMA BINÁRIO

Ao analisar o modo como a Universidade portuguesa foi confrontada por transformações na sociedade, sobretudo em meados da década de 60 e início da década de 70, Boaventura Sousa Santos (1989; 1994) descreve um processo complexo que denomina a “tripla crise da Universidade”. Trata-se das crises de hegemonia, de legitimidade e institucional.

A criação do Ensino Superior Politécnico pode ser entendida como uma expressão da crise de hegemonia da Universidade. Amaral et al. (2002) identificam quatro argumentos políticos usados em favor da instalação do Ensino Superior Politécnico em Portugal: (1) maior igualdade no acesso ao Ensino Superior; (2) uma resposta ao aumento das pressões demográficas geradas pelo aumento da escolaridade básica; (3) um maior recrutamento de alunos do ensino secundário vocacional; e (4) a proposta de mecanismos de preferência regional no acesso. Estes argumentos

são perceptíveis no nosso estudo em ligação ao alargamento e democratização do acesso, à inserção regional e ao alegado contributo para o potencial económico das regiões. As pressões no sentido de privilegiar a investigação aplicada e as relações com a indústria, o contributo para a inovação tecnológica e a produtividade, são exemplos de uma retórica que coloca pressão sobre a Universidade para a demonstração da sua eficiência na produção e transmissão de conhecimento com valor económico (Santos, 1989; 1994). Uma resposta gerada nos anos 60 passou pela diferenciação interna das Universidades para resposta à procura da “cultura” e da preparação profissional, tendo como efeito uma estratificação das Faculdades. Com o aumento das dificuldades nos mercados de emprego e a emergência da figura da empregabilidade, confrontadas com a oferta de formação profissional alternativa, as Universidades podem recuperar a sua componente de formação humanística com o argumento da formação de competências pessoais de interesse transversal às várias áreas profissionais (Santos, 1989; 1994). Já no século XXI, a ênfase que vem sendo dada ao empreendedorismo cria uma nova oportunidade de valorização da componente mais “cultural”, de espectro amplo, da Universidade como contraponto à formação vocacional mais especializada.

A crise de hegemonia da Universidade significou uma mudança do seu estatuto sobre o conhecimento, mas com a mudança cultural e política na sociedade essa mudança não significou necessariamente perda desse estatuto. Desde logo, ao funcionar como referência nominativa para o Ensino Superior, pois só pelo Vº GC, em 1979, é que o Ensino Superior Politécnico passa a ser definitivamente referido com esse nome no Programa de Governo, em vez de Ensino Superior “não-Universitário”. A implementação e consolidação do sistema binário e as reformas no edifício jurídico do Ensino Superior vieram assegurar o estatuto formal dos subsistemas com os seus campos de ação em matéria de produção e de difusão do conhecimento.

A ideia de criação de um espaço de Ensino Superior, onde coexista a Universidade e um (sub)sistema alternativo, não-Universitário mas com estatuto Superior, pode ser vista como uma forma de compromisso em que a Universidade perde a hegemonia da Educação Superior, mas garante para si o elemento de cultura ampla que lhe permite manter o prestígio social. Como refere Santos (1989; 1994) a massificação não alterou significativamente os padrões de desigualdade social, sobretudo quando analisada a distribuição entre o ensino universitário clássico e o ensino vocacional. Amaral e Magalhães (2003) notam como a crise de legitimidade das políticas sociais se traduziu na imagem explorada ideologicamente pelo discurso neoliberal, em que o Estado-Social é conotado com ineficiência de gestão, má aplicação dos recursos financeiros e consequente manutenção da injustiça social, exaurindo os recursos necessários para investimento nos sectores produtivos. Ao mesmo tempo, a educação, como outros aspetos da vida em sociedade, pelos custos que acarreta e pela impossibilidade de retorno monetário imediato, é considerada um fator de manutenção ou agravamento do défice das contas públicas, deixa de ser entendida como um direito social e passa a ser vista como um serviço que tem de ser pago pelo cidadão utilizador. Amaral e Magalhães (2003) consideram que, nestas circunstâncias, a Universidade é colocada numa posição de perda da condição de instituição social para se tornar

“apenas” uma organização social. A diferença não é pequena. Enquanto instituição desempenha uma função social, enquanto organização espera-se a eficiência comercial e financeira. As considerações de Amaral e Magalhães (2003) são corroborados pelos resultados da análise dos Programas de Governo feita neste trabalho. As preocupações com a organização do Estado estão presentes desde o período revolucionário. Porém, enquanto de início o problema é enunciado como consequência das turbulências política e social e da brusca afluência de grandes massas ao Ensino Superior, mais tarde, sobretudo com Governos sustentados por partidos de direita, e a partir de 2005 (XVII^o GC) também pelo PS, a preocupação com a organização assume em larga medida a retórica da eficiência em matéria de gestão de recursos, nomeadamente a eficiência financeira do sistema.

A binarização do sistema pode parecer, numa primeira fase e à luz da crise da Universidade para garantir a integração alargada dos candidatos e responder às necessidades de qualificação dessa massa estudantil, uma perda de hegemonia, de campo de ação e de “mercado”. Porém, a partir da análise de Boaventura Sousa Santos (1989; 1994) e de Alberto Amaral e António Magalhães (2003) podemos ponderar uma outra possibilidade: aquela “crise” revelou-se uma oportunidade para a Universidade se renovar em torno dos seus interesses como Instituição de referência académica e social. Com a binarização do sistema, a Universidade evitou a inclusão das formações que se afastavam das suas missões tradicionais; numa fase inicial, em condições de excesso de procura, permitiu desviar essa sobrecarga, eventualmente “demasiado” diversa nos interesses e na preparação, preservando as suas capacidades em matéria pedagógica e de gestão; permitiu que a sua capacidade instalada de investigação a mantivesse na liderança e servisse de elemento de referência para todas as novas instituições; e, finalmente, permitiu que se apresente pela sua função social e simbólica, como agente ou guardião do saber cultural e transdisciplinar ou, como vimos antes, a instituição por excelência para o desenvolvimento das competências pessoais que conferem ao indivíduo a capacidade de reflexão e adaptação numa sociedade em mutação rápida, de incerteza e empregabilidade.

É importante notar que, mesmo na eventual presença de agendas estratégicas de posicionamento em termos sociais, a realidade orçamental das Instituições “obriga” a decisões racionais. Como vimos antes, se houver um modelo dominante legitimado, a tendência das instituições e dos sectores é no sentido de imitar a forma e os papéis das Instituições ou do setor mais prestigiado, como mecanismo de defesa e aquisição de legitimidade (académica, social ou outra). As derivas são descritas por Amaral et al. (2002), a propósito do desenvolvimento do subsistema Politécnico em Portugal. Muitas destas Instituições “em vez de desenvolver uma estratégia de diferenciação com o objectivo de ocupar um espaço nos níveis intermédios de formação de recursos, optou por se identificar com o modelo universitário” (Amaral et al., 2002, p.25), sem com isso conseguirem ultrapassar diferenças, como no reconhecimento social, pelo menos nas primeiras décadas de existência. Aqueles autores apontam ainda dois outros possíveis argumentos para esta indefinição. Por um lado, o papel apontado aos Politécnicos como “fornecedores de serviços locais”, ou como agentes de desenvolvimento local, parece ter

consubstanciado mais uma afirmação “do desenvolvimento de uma identidade específica e o desejo de definir o seu próprio espaço local de actuação”, do que uma resposta concreta e ajustada às características específicas dos mercados locais de trabalho e a necessidades diagnosticadas do tecido industrial e social. Ao mesmo tempo, a filosofia e o modelo de organização curricular de algumas Escolas Politécnicas é mais próximo do modelo adotado pelas “novas” Universidades, do que de outras Escolas Politécnicas (Amaral et al., 2002). Ao invés de uma verdadeira regionalização do Ensino Superior, parece estarmos mais perante uma replicação territorialmente dispersa de uma Instituição; e perante uma agregação de entidades que, em vez de partilharem um modelo conceptual, parecem partilhar a condição de não-Universidade.

Uma crítica feita por Amaral & Teixeira (2000) à tutela do Estado refere-se ao modo como, no decurso da expansão e diversificação do sistema, aquele procurou transferir parte da responsabilidade do processo para os sectores e subsistemas, mas sem garantir paridade nas condições de autonomia entre os sectores e mesmo entre os dois subsistemas dentro do sector Público. Como afirmam aqueles autores, o Estado concedeu uma autonomia mais limitada aos Politécnicos Públicos face às Universidades, parecendo que o Estado promovia a existência de certas Instituições Públicas mas depois desconfiava dessas Instituições que tinha criado, um comportamento pouco credibilizante do papel e da capacidade do Estado.

A discussão acerca da relação entre Universidade e Politécnico, ou entre Ensino Superior Universitário e Ensino Superior Politécnico se quisermos anular a carga simbólica das duas primeiras designações, deve realçar dois campos de valor distintos: por um lado, o valor intrínseco de cada subsistema, de cada domínio de educação/formação; por outro lado, o valor que em dado momento tenha sido ou seja dado a cada um desses domínios, em termos do jogo político perante a sociedade e do jogo de poder entre as Instituições. O primeiro valor é um valor de justiça acerca do trabalho realizado e da qualidade gerada por todos aqueles que são agentes de concretização do Ensino Superior. Há que distinguir o jogo político da qualidade científica e pedagógica e da qualidade de gestão interna de cada Instituição. Cremos que este princípio de análise deve ser aplicado à apreciação dos sectores no Ensino Superior. Ao abordarmos as crises (hegemonia, legitimidade e institucional) estamos a fazer notar a existência daquele segundo valor, o valor de relação entre domínios do Ensino Superior.

Importante também (...) é verificar que temos de articular tudo isto com os novos paradigmas do Estado e da Administração. Porque passámos do Estado de Direito para o Estado de Direito Democrático, para o Estado de Direito Democrático e Social e, agora, para o Estado que se chama da Ciência e dos Saberes ou dos Saberes e Competências. (...)

Falámos muito em esperança. Acho que a esperança não está no catálogo dos direitos fundamentais, mas é um dos direitos fundamentais, ainda por cima a Europa tem uma grande tradição da utopia, e sem utopia não há realidade que valha. Tenhamos esta esperança! (Alarcão, 2007, p. 52)

Conclusões

Walter Rüegg (1996a, p. XVII) no Prólogo de “Uma História da Universidade na Europa” afirma que a “universidade é (...) a instituição europeia *par excellence*.” E vai mais além ao afirmar, também, que é “a única instituição europeia que preservou os seus padrões fundamentais, o seu papel e as suas funções básicas ao longo da história”. Independentemente do ponto de vista e da paixão colocada por cada investigador na abordagem deste tema, é inquestionável a capacidade de adaptação, quer do sistema como um todo, quer das instituições que lhe dão corpo, às profundas mudanças sociais, económicas e culturais que foram ocorrendo na história mundial. A ideia de sistema dá um contributo importante para compreender a resiliência do Ensino Superior, traduzida na afirmação de Rüegg, e os modos como, ao longo da história, vai assumindo formas diversas e ajustando os discursos de missão, embora mantendo sempre a sua identidade e a sua centralidade na organização da sociedade.

Na revisão da literatura procuramos encontrar a resposta a algumas questões de base, organizadoras do conhecimento fundamental para podermos, depois, proceder à interpretação dos dados gerados pelos três estudos. Estamos convictos de ter encontrado na literatura os elementos descritivos de contexto e os elementos conceptuais essenciais, e depois as evidências de investigação suficientes para responder àquelas questões.

Compreendemos como o Ensino Superior é conceptualmente um sistema complexo, adaptável e capaz de aprender, cujos elementos constituintes, as Instituições de Ensino Superior, estão em permanente interatividade entre si e com o ambiente em todas as suas vertentes (social, económica, cultural, política, ...). Como apreciamos no Capítulo 1, é essa organização estrutural e funcional que alimenta as instituições e, por extensão, o sistema, que dá sustentabilidade às instituições e a perenidade histórica ao Ensino Superior, qualquer que seja a designação que lhe é dada. Dessa vida do sistema, dos múltiplos modelos que regem as interações entre os seus elementos, da capacidade de resposta a múltiplos interesses e das missões que assume, o Ensino Superior torna-se um poderoso elemento de modelação da sociedade, o que lhe confere um extraordinário valor instrumental para qualquer regime político e movimento ideologicamente fundamentado e torna os seus agentes alvo de tentativas de sedução ou manipulação política. Ao mesmo tempo, sem uma predisposição dos agentes políticos para a decisão, sem as políticas sectoriais e a formalização legislativa/jurídica do apoio e sem a concretização efetiva dos apoios externos, o Ensino Superior (qualquer que seja o sector de tutela) não obtém as condições para realizar as suas missões.

Com o Capítulo 2, revimos conceitos que permitem descrever estados e dinâmicas do sistema de Ensino Superior. Em particular, centramo-nos no conceito de diversidade e, neste campo, num plano específico, o plano sistémico. Para a sua melhor compreensão recorremos a uma metáfora gerada a partir de outro campo científico, a biologia, em particular no domínio da

ecologia. Consideramos que são claros os múltiplos interesses da sociedade em geral sobre o Ensino Superior e como alguns dos seus sectores vão mudando a expressão de interesse ao longo do tempo histórico e variando as pressões sobre o sistema de Ensino Superior.

O Capítulo 3 permitiu ter uma visão sobre alguns elementos da história política contemporânea do país, a partir da observação de outros investigadores, como contexto para o nosso trabalho empírico. Tratam-se de elementos fundamentais para a compreensão do papel do Ensino Superior na sociedade portuguesa e para contextualizar a evolução da diversidade.

A parte empírica envolveu três estudos, pelos quais procuramos identificar elementos de intenção política, através (1) da análise dos Programas de todos os Governos da República desde a revolução de 1974 até ao atual Governo, (2) de elementos de decisão, na forma da produção legislativa, e (3) de elementos de concretização, traduzida na criação, existência e extinção/transformação de instituições.

Além do que *é*, ou querem que *seja*, a Universidade *está* interiorizada como *a referência* académica de excelência. Este elemento cultural marca o desenvolvimento do sistema binário em Portugal. Até ao início da década de 70, o sistema de Ensino Superior em Portugal era, conceptualmente, um sistema centrado na Universidade. No entanto, temos dúvidas se é legítimo falar em sistema no sentido operacional que lhe damos atualmente, com Instituições que interagem e partilham uma política comum, ou tão só um conjunto de Instituições com estatutos históricos próprios e a coexistirem no tempo e no espaço nacional. A reforma lançada em 1973 é o momento decisivo para a diversificação sistémica, tendo em vista criar um sistema binário. À ideia em si mesma é reconhecido mérito suficiente para a fazer perdurar, atravessar um período revolucionário com mudança de regime político e, mesmo assim, levar à sua implementação e consolidação. Mas, entre a vontade social, a oportunidade política e o pensamento cultural existem diferenças e, sobretudo, tempos diferentes de mudança.

No caso português, a diversidade do sistema de Ensino Superior faz parte de um *cluster* de temas em torno do sistema, discutidos e que evoluíram em conjunto: acesso, expansão, diversidade e regionalização/dispersão. A expansão e a diversificação do sistema são processos que ocorreram de forma paralela e simultânea. A reforma do sistema lançada em 1973 começou, precisamente, pela expansão e diversificação. Qualquer que tenha sido a real motivação dos responsáveis pelo Governo, a primeira resposta às análises e às pretensões sociais dos anos 60 foi o lançamento dessa reforma para aumento do número de instituições e da diversidade do sistema. A Revolução de 1974 interrompeu o processo, mas não o anulou. Pelo contrário, os novos Governos revelaram pragmatismo a ponto de dar continuidade à reforma, com mais ou menos ajustes. Com a Revolução de 1974 o acesso abre-se de uma forma tão ampla que, em 1976, o I^oGC sente a necessidade de implementar *numerus clausus* para os cursos de Medicina e, no ano seguinte, estende a medida a todo o sistema. Uma vez alargado o acesso, o papel atribuído ao Ensino Superior na democratização é transferido, em larga medida, da democratização do acesso para a democratização da sociedade, isto é, do alargamento do acesso ao Ensino Superior para o seu contributo para a construção do espírito de participação cívica e

para o desenvolvimento nacional. Ao acesso podemos atribuir dois valores instrumentais: como elemento de política social e como oportunidade de educação política dos cidadãos.

A análise quantitativa, em termos da distribuição das instituições por subsistemas e por sectores de tutela estatutária, revelou como o sistema se expandiu de forma contínua até 2015. Em termos nacionais e com exceção de uma região administrativa, o crescimento do sistema foi liderado pelo sector Público. Mesmo em condições de constrangimento financeiro e orçamental do Estado, as Instituições Públicas foram assegurando a aposta, declarada por vários Governos ao longo dos anos, de alargamento da oferta Pública de formação Superior. A investigação já realizada em Portugal mostra como a oferta de cursos aumentou ao longo do tempo. Neste trabalho verificamos como também o sistema de instituições se expandiu. O número de instituições aumentou mas, sobretudo, as Instituições foram criando Unidades Orgânicas, na forma de Faculdades ou Departamentos com existência e autonomia estatutária. Isto não pode ser confundido com a criação de cursos, dado que estes podiam existir ligados à Universidade ou em Departamentos sem reconhecimento estatutário. A participação de outros sectores foi importante para o processo de diversificação, mas o seu contributo foi muito variado.

O sector Militar e Policial desenvolveu-se, em larga medida, a partir de instituições já com uma história longa mas que, pela sua especificidade e papel crítico para a sociedade, tinham uma tutela que as mantinha afastadas do esquema de Ensino Superior. Nas últimas duas décadas o sector experimentou alguns ajustamentos, acabando por integrar parte da componente Politécnica nas Academias Universitárias e se reajustar de modo a beneficiar de protocolos com o sector Público. Este sector sempre teve uma marcada concentração regional que limitou o seu contributo prático para a diversidade nacional.

O sector Concordatário começou por se expandir em termos geográficos, mas progressivamente foi reduzindo os seus Pólos e transferiu a sua aposta da dispersão para a concentração de meios e investimento em algumas Regiões. Neste campo, o sector Concordatário parece ter incorporado a retórica do XV^oGC que afirmou a conveniência de transferir a ênfase da expansão do sistema para o reforço da qualidade da oferta educativa. Note-se que não nos interessa, aqui, a oferta de cursos e a sua qualidade, mas simplesmente o efeito sobre o perfil sistémico do sector que decorre das opções estruturais.

O sector Privado (Particular e Cooperativo) foi, a seguir ao sector Público, o que mais contribuiu para a diversificação. É com a emergência deste sector, sobretudo a partir do mandato do X^oGC, que a diversidade do sistema manifesta um salto quantitativo significativo. O posterior abrandamento do ritmo de crescimento do sector determinou um aumento da diversidade também mais lento, mas que nunca deixou de se realizar. Aparentemente, no jogo de ocupação de espaço geográfico e de aproveitamento de mercado de candidatos, na competição pelos recursos estabelecida entre o sector Privado e o sector Público, podemos encontrar uma importante força motriz que impeliu o crescimento da oferta e da diversidade do sistema.

Estamos convictos de que neste trabalho respondemos às quatro questões que orientaram a investigação.

(1) Como evoluiu a diversidade no sistema?

A diversificação do sistema de Ensino Superior em Portugal foi uma realidade e um processo contínuo, mas não homogêneo, ao longo das últimas quatro décadas. A diversidade sistémica global do Ensino Superior em Portugal cresceu ininterruptamente desde a reforma de 1973 até à atualidade. No entanto, essa evolução apresenta diferenças e períodos de crescimento, estabilização e redução variados consoante as regiões do país. De um modo geral, todas as regiões iniciaram um processo de retração no número de estabelecimentos. Contudo, como a diversidade depende não só desse número mas também do número de espécies ou tipos de estabelecimentos (dentro dos critérios adotados neste estudo) a sua variação não segue o mesmo perfil e até pode aumentar com a redução do número de estabelecimentos.

A forma e o ritmo como a diversificação ocorreu variaram, também, com os períodos governativos, com os subsistemas e com os sectores. Destacam-se dois processos: a conversão de estabelecimentos de Ensino Médio, alguns com várias décadas de existência, que formaram uma base importante para o desenvolvimento do Ensino Superior Politécnico Público; e o desenvolvimento dos estabelecimentos Universitários, na sua maioria na forma de Unidades Orgânicas de Universidades, em contraponto ao crescimento inicial do Ensino Superior Politécnico, sobretudo Privado, assente em Estabelecimentos Não Integrados.

Estamos perante um sistema que é binário, mas ainda não é completamente paritário. Há um desequilíbrio que advém da marca de nascimento do Ensino Superior Politécnico. Este não nasceu de dentro da Universidade por um processo de diferenciação interna, não resultou da iniciativa de separação das áreas do conhecimento e da técnica, não foi gerado por vontade de autonomização de algum sector académico para marcar as suas diferenças dentro da mesma família académica. O Ensino Superior Politécnico é uma criação *top-down* decidida pelo Estado e descende do Ensino Médio, de natureza técnica, que ascendeu ao estatuto de Superior por força de lei. Em vários domínios do conhecimento e da técnica, em que historicamente havia uma distinção entre níveis de formação, como na Saúde ou nas Engenharias e Tecnologias, essa distinção foi reproduzida pela diferente atribuição dessas formações ao ensino Universitário ou ao ensino Politécnico. A única Universidade existente no país que resultou e representou a oportunidade de distinção por áreas científicas, a Universidade Técnica de Lisboa, uma das mais antigas em funcionamento, criada em 1930, acabou por se extinguir através da sua fusão com a Universidade de Lisboa ao terminar o ano de 2012.

Note-se que não estamos a apreciar nem a comparar a qualidade intrínseca dos dois subsistemas. Trata-se aqui apenas da questão do estatuto sócio-académico, uma matéria que, na sua essência, ultrapassa o domínio deste trabalho, mas que se revela e é incontornável na apreciação do desenvolvimento sistémico.

A atribuição da sua denominação atual (V^oGC), a criação da carreira docente para o subsistema (VII^oGC), a concessão de autonomia (XI^oGC) e as alterações introduzidas na estrutura do ensino, no âmbito do Processo de Bolonha (XVII^oGC), foram elementos importantes para a

consolidação do Ensino Superior Politécnico. Porém, apesar da igualdade de estatuto legal consagrado no Regime Jurídico aplicado ao Ensino Superior, os dois subsistemas ainda apresentam diferenças que não traduzem uma simples e formal diferença horizontal, mas diferenças que determinam uma relação de posições que, não sendo formal e absolutamente vertical, não é de todo horizontal.

Historicamente, todo o conjunto de Instituições começa por ser referenciado como a “Universidade”, depois passa-se a falar em “Ensino Superior”, mas ainda referenciado como “Universitário” ou “não Universitário”. A nova componente ainda não adquiriu uma identidade própria e continua a ser uma forma de Ensino Superior, mas não é Universidade. A identidade ainda é marcada pela condição de *não ser* a forma original de Ensino Superior. É só em 1979, com o V^oGC, que essa componente do Ensino Superior passa a ser designada formalmente por “Ensino Superior Politécnico”, sendo declarada a vontade de lhe conferir uma dignidade idêntica à do Ensino Superior Universitário. No entanto, o posicionamento hierárquico não declarado entre os dois subsistemas é mantido pela atribuição diferenciada da capacidade de concederem níveis de graduação académica, condição que vai sendo reiterada pela sucessiva legislação do quadro jurídico. Como referem Amaral & Teixeira (2000) a diferença entre os níveis de autonomia dos dois subsistemas Públicos era evidente na total autonomia pedagógica das Universidades para criarem cursos que apenas careciam de registo, contra a limitada autonomia dos Institutos Politécnicos que tinham de submeter as propostas a aprovação prévia pela tutela, tal como as Instituições Privadas. O Estado permitia mais autonomia à Universidade Católica do que àquelas suas Instituições Públicas. Como referem aqueles autores, parecia que o Estado promovia a existência de Instituições mas desconfiava delas. Com o Processo de Bolonha, já no século XXI, a nova reforma do Ensino Superior, no quadro de uma reorganização de carácter estrutural e pedagógico de âmbito europeu, e depois tomada como exemplo e adotada por outros países extra-europeus, veio reforçar e reafirmar a paridade jurídica entre os subsistemas Universitário e Politécnico. Mesmo assim, o Ensino Superior Politécnico continua arredado do que talvez seja o mais importante símbolo académico, a possibilidade de conferir o doutoramento. Isso continua a ser uma prerrogativa da Universidade. Para acentuar ainda mais a diferença que parece ser culturalmente vertical, o Ensino Superior Politécnico foi sendo apresentado em vários Programas de Governo como instrumental para objetivos nacionais como a disseminação e resposta regional do Ensino Superior. Por um lado, trata-se de regionalização no sentido da resposta à necessidade de qualificação e de inovação do sector empresarial local, mas, por outro lado, é apontada como uma forma de alargar as oportunidades de frequência do Ensino Superior em zonas do país mais desfavorecidas. Neste sentido, chega mesmo a ser apontada como uma forma de ensino profissionalizante alternativa para os que ficam fora da Universidade (VII^oGC e VIII^oGC), o que lhe confere valor como elemento utilitário para o emprego e o desenvolvimento económico regional.

Todas estas circunstâncias conferem contexto e permitem compreender um fenómeno amplamente referido na literatura que é a deriva académica, um processo de confusão de identidade, traduzido na tentativa de imitação de propostas educativas, de métodos pedagógicos e

até de símbolos próprios da identidade universitária. Enquanto o subsistema Politécnico se mantinha enredado nestes dilemas identitários, a Universidade aproveitou para capturar áreas de formação que seriam próprias do Politécnico mas que estavam desaproveitadas. Com a mudança de século, à medida que a quebra demográfica no país começava a fazer sentir os seus efeitos e que o Ensino Superior Público passou a depender cada vez mais do financiamento gerado pela investigação, por serviços à comunidade e, sobretudo, pelas propinas dos estudantes, as Instituições de Ensino Superior Universitário tiveram a sua deriva profissional ou vocacional. É o que aconteceu com os Cursos de Especialização Tecnológica. Finalmente, em 2014, surge legislação sobre uma nova família de cursos que vem dar ao Politécnico a sua exclusividade, mas são cursos não conferentes de grau. Resta a questão de saber se o maior interesse é salvar a oportunidade do Politécnico, preservar o estatuto do Universitário ou cumprir o desígnio pragmático de conciliar o melhor de dois mundos.

A revisão da literatura revela que várias análises acerca da evolução quantitativa dos cursos em Portugal apontam dois problemas com o sector Privado: a distribuição desequilibrada entre o Litoral e o Interior do território continental; e a expansão com base numa oferta de cursos que privilegiou formações que requeriam menor investimento e tinham menores custos de funcionamento, o que terá contribuído para a formação excessiva em algumas áreas sem que o mercado de emprego tivesse capacidade para absorver todos esses diplomados. O interesse deste trabalho não é a oferta educativa, nem nas áreas, nem na quantidade ou qualidade dos cursos, mas é compreensível que as decisões e as mudanças nesses campos podem ter importantes efeitos sobre a sustentabilidade das Instituições mais dependentes dessas áreas e, em última instância, sobre a sua permanência no sistema. A forma como evoluiu o sector Privado gerou duas situações paradoxais descritas por Amaral & Magalhães, em 2001. Em Portugal uma parte do sector Privado, criado em nome da promoção de uma competição centrada na qualidade, multiplicou-se de modo algo oportunístico e segundo uma direção diferente do que o discurso dos Governos apresentava como desígnios para o país (mais investigação, melhor qualidade de ensino e investigação, distribuição regional mais equitativa). O sector Privado, criado em nome do princípio de liberdade de ensino e da promoção da iniciativa para o desenvolvimento de novas soluções de educação Superior, de acordo com princípios de mercado, foi mantido com um nível de autonomia inferior ao sector Público, este diretamente gerido pelo Estado.

A emergência e, sobretudo, a explosão do sector Privado a partir de finais dos anos 80 associou-se a mudanças no quadro de regulação jurídica das Instituições. Num contexto nacional de oferta de ensino Público insuficiente para responder à procura, o Estado adota um discurso de valorização de soluções de mercado mais livre, supostamente promotoras de mais eficiência na gestão dos recursos disponíveis e de mais qualidade, a gerar pela competição mais aberta. Uma grande dúvida é saber qual o verdadeiro leque de razões, que vai além da retórica política nos Programas de Governo, e qual o peso de cada razão para este processo. É que, na realidade, os Governos desta transição, sociais-democratas alinhados à direita, não prescindiram de um controlo à distância sobre o sistema, mantiveram os instrumentos de controlo *ex ante*, apesar da

retórica de avaliação *ex post*, e concederam níveis de autonomia ao subsistema Politécnico e a todo o sector Privado, inferiores ao sector Público Universitário.

Quanto ao sector Público, representa um extraordinário investimento do país num bem público. A reforma do sistema foi lançada por um Governo que representava quase cinco décadas de exercício de poder de um regime político autoritário. Esse regime foi derrubado pela via revolucionária, militar e popular. Seria expectável uma renúncia às orientações de organização do sistema, mesmo tendo estas uma intenção reformista. Ao invés, essa mesma reforma foi adotada, com mais ou menos ajustamentos, como a essência no espírito e a base na prática da futura reorganização do sistema. Apesar dos conflitos e do esforço de pacificação do sistema, foi possível encontrar pontos de confluência de interesses políticos e, sobretudo, de contribuição para o desenvolvimento da sociedade, que permitiram um trabalho de continuidade na reorganização do sistema, que não foi posto em causa pelas mudanças de Governo. Ao contrário dos outros sectores, o sector Público está presente em todas as Regiões do país, sendo num caso (Região Autónoma dos Açores), mesmo o único sector presente. No entanto, a sua distribuição quantitativa também apresenta desequilíbrio entre Regiões. As Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa são as zonas de maior concentração da oferta do sector Privado, mas também são as zonas de maior concentração do sector Público e onde este sector se tem expandido continuamente, mesmo que seja com base na diferenciação e criação de Unidades Orgânicas. Assim, os desequilíbrios do sistema não podem ser simplesmente atribuídos a interesses comerciais estratégicos de um sector, mas resultam da conjugação de opções estruturais de todos os sectores, bem como do modo como o Estado foi procedendo ao controlo/supervisão/regulação do sistema.

Com todos os possíveis erros e limitações, os contributos do sector Público e do sector Particular e Cooperativo para a diversidade do sistema são especialmente claros e incontornáveis.

(2) A diversidade é um elemento organizador do discurso nas propostas políticas dos Governos?

Ao encontro do que a literatura refere, parece ter ocorrido uma certa institucionalização da ideia de valor da educação, nomeadamente da formação pós-secundária e Superior. A ênfase na formação vocacional pós-secundária ou nas formações universitária ou politécnica foi registando algumas variações ligadas sobretudo a circunstâncias sociais e económicas e às bases ideológicas dos partidos que sustentavam os Governos. No entanto, apesar de ajustes no posicionamento ideológico interno dos partidos, parece inquestionável o progressivo consenso entre os partidos mais convencionais ou *mainstream* que têm dominado o cenário político nacional. Por isso, a ideia de diversidade está presente na generalidade dos Programas de Governo. A diversificação surge como objetivo declarado em vários Programas. Além disso, na maioria dos Programas é um desígnio que decorre da implementação projetada de mudanças no sistema, tendo em vista objetivos sociais e económicos. De modo expresso ou indireto, é atribuído à diversidade no sistema um valor positivo como condição favorável à capacidade de resposta a necessidades sociais e a interesses de desenvolvimento do sector económico. Um dos aspetos

mais significativos é não ter havido nenhum Programa de Governo, entre 6 Governos Provisórios e 21 Governos Constitucionais, após a Revolução de 25 de Abril de 1974 que tenha recusado a ideia de adoção do modelo binário proposto ainda durante o regime “marcelista”.

No período histórico estudado foi clara a pressão social, como decorre das análises sociológicas realizadas ainda nos anos 60. Contudo, é em face da emergência do valor instrumental das funções económicas sobre as funções sociais e simbólicas que o sistema se vai reorganizar após a Revolução de 1974 e se institui o sistema binário. O Ensino Superior é considerado como uma importante via para promover a cultura, a qualificação e empregabilidade e a coesão social, bem como fonte de inovação, competitividade e desenvolvimento económico do país e das regiões.

Das quatro condições presentes de modo conjunto e complementar no discurso de muitos Programas de Governos (expansão, diversificação, acesso e regionalização), é certo que apenas a regionalização não se realizou como os discursos programáticos prometiam. Seja porque as instituições mais apontadas como agentes da regionalização, se desenvolveram mais com a preocupação de serem semelhantes entre si e a um dado modelo de instituição do que de serem as mais ajustadas a cada região, seja porque os vários sectores não valorizaram a expansão e a diversificação do mesmo modo em todas as regiões, seja, ainda, porque outras Instituições continuaram a manter um estatuto social e uma sedução impossíveis de comparar, a diversificação regional ficou incompleta. Se os desequilíbrios do sistema decorrem da conjugação de opções de todos os sectores, podemos ponderar um novo papel para o sector Público, como motor de mudança e agente de mitigação de processos demográficos de drenagem de certas regiões. Apesar da sedução de muitas Instituições do sector Público Universitário nas duas grandes Áreas Metropolitanas, da importância atribuída à mobilidade dos estudantes e do contributo de Estabelecimentos Politécnicos Públicos e de Estabelecimentos Privados, parece claro que a correção de disparidades regionais na distribuição dos estudantes não tem sido conseguida do modo mais satisfatório. A relação entre a drenagem demográfica e a diversidade do sistema tem de ser oportunamente estudada e, a existir de forma inversa, a diversidade poderá ter de ser estimulada em algumas Regiões e as opções estratégicas de investimento nas Instituições Públicas Universitárias terão de ser ponderadas, seja pelo apoio à investigação e/ou à criação de Unidades Orgânicas.

(3) Os elementos do quadro jurídico de regulação do Ensino Superior são favoráveis à diversidade?

A produção legislativa vai acompanhando os projetos políticos declarados nos Programas de Governo. Deste modo, a evolução do quadro jurídico nacional teve sempre um pressuposto claro, a implementação e, depois, a consolidação do sistema binário e plurisectorial. No entanto, existe muitas vezes um tempo de atraso que decorre do processo político. Temos de aceitar que entre a intenção política e os processos de negociação e tomada de decisão, as prioridades de produção legislativa, tal como as condições materiais e organizacionais, podem alterar-se. É certo

que alguns Governos foram especialmente prolíficos no campo legislativo. Mas se alguns tiveram tempo e um suporte maioritário parlamentar que garantiu a sua capacidade de legislar de forma mais ampla, como no caso do bloco governativo que durou dez anos, de 1985 a 1995, outros conseguiram de um modo quase inesperado fazer uma verdadeira arrumação legislativa no campo do Ensino Superior. O melhor exemplo foi dado pelo V^oGC que, num prazo de vida de menos de seis meses, conseguiu intervir na reorganização estrutural e funcional do Ensino Superior em aspetos que permanecem na atualidade. Para além da definição da estrutura e da orgânica de funcionamento das Instituições, outro aspeto a considerar no domínio legislativo é o contributo para a definição do estatuto das Instituições e do estatuto dos seus agentes, nomeadamente no caso das carreiras docentes e de investigação.

Ao longo do período histórico estudado, foi sendo construído um edifício legal/normativo orientado pela intenção de desenvolvimento do sistema binário de Ensino Superior e cada vez mais consistente em resultado das sucessivas revisões de aperfeiçoamento e exigências de qualidade demonstrável das instituições e cursos. Contudo, sem prejuízo do valor atribuído à diversidade nos Programas de Governo, há uma dissonância entre a paridade que transparece na retórica desses Programas, entre subsistemas e entre sectores, e a realidade jurídica. Ao longo do período histórico estudado, o modo como foi sendo realizado o controlo sobre os diferentes subsistemas e sectores e os sucessivos elementos do quadro jurídico produzidos, evidenciaram diferenças de tratamento, por exemplo nos níveis de autonomia e de capacidade de concessão de graus que contrariam uma binarização simplesmente horizontal. Todos aqueles elementos contribuem para uma diferenciação vertical de estatuto ou estratificação do sistema. A existência de competição entre as Instituições e as naturais diferenças em termos de opções estratégicas e de eficiência de gestão, e até do potencial científico e pedagógico dos académicos, gera inevitáveis diferenças de qualidade. Porém, o quadro jurídico não as anula, mas pode acentuá-las. A ausência ou ineficiência de um elemento de regulação do sistema pode cavar ainda mais as diferenças ao permitir a ação de elementos oportunistas no sistema e ao expor as Instituições a variadas formas de pressão isomórfica e derivas. Com o quadro jurídico atualmente em vigor, o sistema de avaliação e acreditação implementado permite esperar que haja uma progressiva elevação da qualidade das Instituições e da sua oferta, ou seja, mesmo permanecendo um contexto jurídico que não impede alguma estratificação no sistema, a subida do nível geral de qualidade poderá contribuir francamente para uma atenuação das diferenças de estatuto acentuando a qualidade intrínseca de cada Instituição, qualquer que seja o sector ou subsistema. Uma regulação eficiente e eficaz não significa necessariamente homogeneidade, mas antes uma oportunidade de expressão e valorização das diferenças e consequente promoção da diversidade.

(4) Qual a relação entre o quadro ideológico no poder e a evolução da diversidade?

As legislaturas parlamentares e os Governos têm sido liderados por dois partidos cuja base ideológica é próxima, o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata, independentemente de flutuações internas na orientação político-partidária que tenham manifestado. Durante a maior

parte do período histórico estudado, a sua alternância no Governo teve expressão também nos respetivos Programas de Governo. Porém, as diferenças nos princípios políticos não invalidaram uma crescente aproximação ao nível das medidas de política preconizadas. Em especial no plano sistémico, a legislação produzida foi tendo um carácter de complementaridade e afinamento no sentido de um quadro jurídico consolidado e reconhecido por todos. As principais evidências das diferenças no percurso histórico situam-se na abertura ampla dada ao sector Privado por parte dos sociais-democratas, na ênfase do discurso social-democrata na formação vocacional e profissionalizante e na orientação do subsistema Politécnico como agente de desenvolvimento da economia. Os socialistas, sem rejeitarem a participação de outros sectores, até porque sempre manifestaram um discurso de impulso à participação alargada da sociedade no processo através do cooperativismo, centraram o seu discurso na responsabilidade da oferta Pública de Ensino Superior. As diferenças ideológicas têm efeito também sobre os modelos de regulação. Tendo sido um processo *top-down*, a criação dos Politécnicos ocorreu sob um modelo de decisão mais centralizada na tutela do Estado. O crescimento rápido do sector Privado ocorreu com a implementação de um modelo híbrido ou de supervisão, em que o Estado procurou obter o máximo efeito com o menor custo direto: com a retórica do mercado promoveu a iniciativa Privada; com a supervisão procurou salvaguardar o controlo sobre o sistema. Com a entrada no século XXI e, em especial face a fatores contingenciais de política económica e financeira e face à integração numa reforma europeia comum do Ensino Superior, há esbatimento de diferenças no discurso e uma convergência para uma política de regulação para o sistema.

Os discursos dos vários Programas de Governo valorizam de modo diferente a diversidade sistémica. Contudo, de modo mais explícito ou implícito, com mais ou menos ênfase, a diversidade do sistema está presente nos discursos de Governo na medida em que o Ensino Superior é funcional para o desenvolvimento. A partir de meados da década de 90, com o XIII^oGC, começa a notar-se uma mudança dos discursos de Governo. Embora mantendo diferenças na retórica em torno dos princípios de natureza ideológica que os distinguem, os Programas dos Governos socialistas e sociais-democratas revelam uma aproximação através do recurso aos mesmos instrumentos de política de educação/formação para o emprego e a economia.

À medida que as condições em que o sistema de Ensino Superior se concretiza vão mudando, o próprio sistema vai-se consolidando e amadurecendo em torno de algumas ideias-chave. Do ponto de vista social, da capacidade de dar resposta suficiente e diversificada à procura, passa-se à garantia da qualidade e da resposta aos desafios de um mercado de trabalho europeu. Do ponto de vista económico, modernização, inovação e competitividade são benefícios esperados do investimento no Ensino Superior.

O processo de aproximação do discurso nos Programas de Governo observado desde meados dos anos 90 sugere alguns elementos explicativos. O primeiro decorre da existência de uma partilha da condição de maioria parlamentar e do exercício governativo entre dois partidos cuja origem ideológica é próxima e tem base no socialismo democrático, o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata. Segundo, enquanto partidos tradicionalmente maioritários e perante

uma margem de eleitorado flutuante que confere a alternância do poder a estes dois partidos, cada um deles tem todo o interesse em construir um discurso que faça transparecer alguma estabilidade num sector cujo valor social está além das especificidades partidárias. A expansão do sistema concretizou-se e a sua estrutura está consolidada, por isso o quadro argumentativo operacional foi ficando cada vez mais restrito aos aspetos da garantia da qualidade e do suporte socioeconómico dos estudantes. A componente ideológica surge mais ligada à interpretação que cada Governo ou partido faz do modo como se estabelece a relação entre o percurso académico e o retorno em mais-valias para a economia e para a sociedade.

Na perspetiva dos planos de diversidade, também a ênfase dada às diferentes formas de diversidade vai sofrendo ajustes ao longo do período em estudo. No período governativo do XV^oGC-XVI^oGC o sistema atinge a sua forma estrutural definitiva ou atual e, com a promulgação do Regime Jurídico do Ensino Superior, ocorre a confirmação/fixação do modelo estrutural do sistema e das suas instituições. A partir do período governativo do XIII^oGC-XIV^oGC e de forma mais marcada com a mudança do século e sensivelmente a partir do XV^oGC regista-se uma mudança no plano de diversidade que é mais valorizado. A ênfase parece transferir-se da estrutura do sistema para os modelos de gestão. Da diversidade sistémica a atenção parece transferir-se para a diversidade de procedimentos e de funcionamento. Note-se que esta maior atenção não significa o aumento da diversidade *per se*, mas sim o aumento da atenção prestada à qualidade e o aumento das exigências de qualidade no funcionamento das Instituições. Para tal há a contribuição quer do novo quadro jurídico produzido, quer do sistema de controlo *a priori* e de acompanhamento, através da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.

Além da resposta às questões de investigação, há uma conclusão adicional que resulta da metodologia de trabalho adotada: o recurso a índices importados de outras áreas do conhecimento, neste caso da ecologia, para o cálculo da diversidade provou ser uma solução de grande valor operacional para se obter uma descrição quantitativa do sistema e, a partir daí, se poder interpretar a evolução do sistema. Nesta tese, os dados gerados pela aplicação dos índices foram essenciais para se poder apreciar a coerência entre a intenção política, os produtos jurídicos da decisão e os movimentos do sistema enquanto agregado organizado de instituições com alguma autonomia, mas enquadradas num ambiente político nacional.

Sem prejuízo de outras apostas, salientamos alguns desafios que se perfilam a partir deste trabalho e em vários planos de desenvolvimento.

Os primeiros desafios são de investigação pura. Correspondem a questões a que gostaríamos de dar resposta na continuidade desta investigação.

Desde logo, seria importante confrontar as observações obtidas neste estudo com o pensamento político e a agenda dos agentes políticos que tiveram competências de tutela sobre o sistema. Desde o início assumimos que os Programas de Governo são declarações de intenção, a que atribuímos um valor especial por serem elementos referenciais sobre os quais o sistema parlamentar pode fiscalizar e acompanhar o desempenho governativo. No entanto, temos

consciência do jogo de retórica política que descrevemos acerca das adaptações nos discursos partidários, de modo a captar franjas mais volúveis do eleitorado. Chegar aos agentes governativos será uma forma de minimizar quaisquer riscos de retórica e interpretação e confirmar o pensamento político dos decisores. Temos consciência que a distância no tempo, e até a morte de alguns dos titulares dos cargos políticos envolvidos, são fatores limitantes da plena concretização de tal desafio. Estamos convictos de que seria uma oportunidade de esclarecer algumas dúvidas sobre as motivações políticas e as intenções legislativas de alguns Governos, permitindo confirmar, ou não, as nossas interpretações. Mais, e no caso de alguns Governos que tiveram o seu tempo de vida reduzido devido a turbulência política, seria uma oportunidade de descobrir que caminhos e que formas poderiam ter sido tomados pelo sistema se as medidas previstas nos respetivos Programas de Governo tivessem sido completamente concretizadas.

Outro desafio neste campo é o estudo dos manifestos eleitorais dos vários Partidos em cada contexto de eleições, assim como o estudo da evolução do discurso eleitoral de cada Partido. Também no caso dos Partidos que venceram eleições e formaram Governo, seria interessante perceber o nível de coerência entre a retórica pré-eleitoral e os Programas de Governo que produziram. Este aspeto seria especialmente importante para descobrir o discurso político em períodos em que parece existir uma convergência no tipo de medidas lançadas por Governos liderados por Partidos de campos ideológicos distintos. Essa convergência existe nos manifestos eleitorais ou é, tão só, um sinal de pragmatismo no exercício do poder depois de um tempo eleitoral de confronto e divergência de propostas?

Ainda outro desafio é a integração de vários planos de observação sobre o Ensino Superior, como é o caso da integração dos elementos descritivos gerados pela investigação que vem sendo feita desde o nível sistémico ao nível dos cursos. Nesta tese partimos da intenção política, passamos pela decisão e produção legislativa e chegamos ao possível efeito sobre as espécies institucionais do sistema. Mas como é que cada uma destas espécies, nos períodos históricos e nas condições que aqui descrevemos, e dentro da sua autonomia, reagiram, por exemplo, em termos da ponderação de custos e da sustentabilidade financeira e pedagógica da sua oferta de cursos? Que relação existe entre a variação na oferta de cursos, por exemplo desde o início dos processos de avaliação e acreditação de cursos, e a variação no número e nas espécies de estabelecimentos de Ensino Superior?

Por fim, no campo da investigação há o desafio de descobrir o percurso evolutivo de domínios de formação e o modo como esses percursos se interligaram e/ou interligam com outros processos, nomeadamente de (re)construção de identidades profissionais, e que futuro é pretendido e pode ser esperado.

Um desafio, ao nível político, é a verificação da conveniência de reforço da diversidade sistémica nas várias regiões, tendo em conta a situação demográfica atual e as projeções acerca da sua evolução. No entanto, apesar da retórica política que valoriza o Ensino Superior como fator de retenção de recursos humanos nas regiões, não podemos esquecer que o sector Privado depende apenas das receitas que consegue gerar e, por isso, a sua deslocação ou permanência

numa região de menor densidade populacional está sempre condicionada a outras condições que determinam a permanência das famílias, fonte dos candidatos, nessas regiões.

Uma observação importante é que, independentemente da origem em motivações decorrentes das missões assumidas pelo Ensino Superior, da origem em pressões de ordem económica e ideológica, ou da origem na reflexão e exposição forçada pelos processos de avaliação, na última década houve um reajustamento da retórica da quantidade para a retórica da qualidade. O desafio para as Instituições é a demonstração da capacidade de criar, inovar e disseminar conhecimento, acentuando o papel e valor social da sua diferença como fatores de reconhecimento e que se sobrepõe à sua etiqueta de sector ou subsistema.

Por fim, um desafio à sociedade é o esclarecimento das condições de organização profissional e dos esquemas de competências necessárias ao exercício das profissões. Isto é importante para que o sistema de Ensino Superior possa (re)afirmar a alocação das áreas de formação aos seus subsistemas e confirmar a oportunidade e valor pleno do sistema binário, sem divisões, indefinições ou sobreposições que criem ou mantenham dissonâncias entre o espaço académico e a sociedade.

Nunca o sistema teve uma oferta tão ampla e tão diversa de Estabelecimentos de Ensino Superior, como na atualidade. Se a oferta educativa apresenta a mesma diversidade em áreas e projetos pedagógicos é outra questão e outra área de investigação. O importante é a constatação de que, ao longo destas cerca de quatro décadas, se foi construindo um quadro de Instituições sistemicamente capaz de proporcionar oportunidades de desenvolvimento do capital humano individual, de melhoria social e do potencial económico.

A diversificação foi uma realidade de que o país beneficiou e beneficia. É a diversidade do sistema que permite satisfazer os múltiplos interesses e necessidades de educação e formação académica que se revelam na sociedade. A capacidade de resposta a múltiplos interesses é essencial para permitir a integração do sistema e para assegurar a formação de indivíduos com circunstâncias sócio-culturais, sócio-profissionais e económicas muito diversas. Permite a expressão do potencial humano nos vários sectores das ciências, das tecnologias, das humanidades e das artes. A capacidade de resposta simultânea a variadas necessidades garante condições para o desenvolvimento da Administração do Estado e do sector empresarial e para assegurar níveis de inovação e de competitividade da economia em mercados cada vez mais amplos. E, constitui uma reserva de conhecimentos, de competências e de recursos que contribuem para a flexibilidade e a capacidade de ajustamento da sociedade.

Ao sector Público coube a responsabilidade Constitucional e de cumprimento primário das intenções de Governo, de dar corpo à oferta em todas as regiões. A dispersão dos sectores Militar e Policial, Concordatário e Privado pelas várias regiões do país é claramente desequilibrada. Dos três, só o sector Privado procurou acompanhar o sector Público. A instalação da crise financeira e orçamental do Estado, a crise de emprego no país e as dificuldades daí decorrentes em termos da

economia das famílias, conjugaram-se para agravar outros problemas anteriores, como a quebra demográfica e a consequente redução da procura. O encerramento voluntário, a alteração da natureza do estabelecimento e a transferência da titularidade e concentração em grupos com maior capacidade financeira, são exemplos de processos em curso tendo em vista a reorganização e sustentabilidade das Instituições.

A diversidade do sistema não pode ser entendida como um objetivo *per se*, um fator capaz de contribuir para solucionar todos os problemas da sociedade. Tampouco pode ser considerada uma via em que todos os agentes caminham lado a lado com o mesmo espírito. A diversidade no Ensino Superior é uma forma de organizar e gerir interesses, necessidades e recursos. Por agora, não parece existir uma forma melhor de tornar realidade as missões que a sociedade espera do Ensino Superior. Compete à sociedade e ao sistema político valorizar o processo histórico e velar pelo melhor uso e desenvolvimento do património institucional e académico do país.

Bibliografia

- Ackoff, R. L. (1971). Towards a system of systems concepts. *Management Science*, 17(11), 661-671.
- Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (2012). Critérios de qualificação de pessoal docente para a acreditação de ciclos de estudos. Lisboa: A3ES.
- Aghion, P., Alesina, A. F., & Trebbi, F. (2007). Democracy, technology, and growth. NBER Working Paper Series. Working Paper 13180. Cambridge (USA): National Bureau of Economic Research.
- Ahola, S. (1997). 'Different but equal' – Student expectations and the finnish dual higher education policy. *European Journal of Education*, 32(3), 291-302.
- Ahola, S. (2006). From 'Different but Equal' to 'Equal but Different': Finnish AMKs in the Bologna Process. *Higher Education Policy*, 19, 173-186.
- Alarcão, R. (2007). Comentário sobre políticas de educação/formação – construção do Espaço Educativo Europeu. In *Conselho Nacional da Educação: Políticas de educação/formação: estratégias e práticas* (pp.). Lisboa: CNEDU. ISBN 978-972-8360-42-9
- Aldrich, H. E. (1999). *Organizations evolving*. London: Sage. ISBN 0-8039-8919-9
- Alexander, J. (2014). The major ideologies of liberalism, socialism and conservatism. *Political Studies*. DOI: 10.1111/1467-9248.12136
- Almeida, L. S., Guisande, M. A., Soares, A. P., & Saavedra, L. (2006). Acesso e sucesso no ensino superior em portugal: questões de género, origem sócio-cultural e percurso académico dos alunos. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 19 (3), 507-514.
- Almeida, A. N., & Vieira, M. M. (2012). From university to diversity: the making of portuguese higher education. In G. Neave, A. Amaral (Eds.) *Higher education in Portugal 1974-2009 – A nation, a generation* (pp. 137-159). Dordrecht: Springer. ISBN 978-94-007-2134-0
- Alvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F., & Przeworski, A. (1996). Classifying political regimes. *Studies in Comparative International Development*, 31(2), 3-36.
- Amagoh, F. (2008). Perspectives on organizational change: systems and complexity theories. *The Innovation Journal: The public sector innovation journal*, 13(3), 1-14.
- Amaral, A. (2002) Introdução ao estudo "Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior" Colóquio (08/03/2001) In F. Correia, A. Amaral & A. Magalhães. *Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior: O Caso Português* (pp.). Lisboa: CNE. ISBN 972-8360-16-9
- Amaral, A. (2002). O Processo de Bolonha. Da harmonização à sintonização, passando pela convergência. Porto: CIPES e Universidade do Porto.
- Amaral, A. (2003). Avaliação, revisão e consolidação da legislação do ensino superior. Inquérito público: análise e respostas. Matosinhos: CIPES.

- Amaral, A. (2004). Managerialismo e governação das instituições de ensino superior em Portugal. In Conselho Nacional da Educação. *Formas de governo no ensino superior* (pp. 33-49). Lisboa: CNEDU. ISBN 972-8360-26-6
- Amaral, A. (2008). A reforma do ensino superior português. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), *Políticas do Ensino Superior – Quatro Temas em Debate* (pp. 17-37). ISBN 978-972-8360-51-1
- Amaral, A., Correia, F., Magalhães, A., Rosa, M. J., Santiago, R., & Teixeira, P. (2000). *O ensino superior pela mão da economia*. Matosinhos: CIPES – Fundação das Universidades Portuguesas.
- Amaral, A., & Magalhães, A. (2001). On markets, autonomy and regulation. The Janus Head revisited. *Higher Education Policy* 14(1): 7-20.
- Amaral, A., & Magalhães, A. (2003). The triple crisis of the University and its reinvention. *Higher Education Policy*, 16, 239-253.
- Amaral, A., & Magalhães, A. (2005). Implementation of higher education policies: A Portuguese example. In Å. Gornitzka, M. Kogan, & A. Amaral (Eds.), *Reform and change in higher education* (pp. 117-134). Dordrecht: Springer.
- Amaral, A., & Magalhães, A. (2007a). Higher education research perspectives. In P. B. Richards (Ed.) *Global issues in higher education*. Hauppauge NY: Nova Science (pp.). ISBN 978-1-60021-802-6
- Amaral, A., & Magalhães, A. (2007b). Market competition, public good and institutional governance: analyses of Portugal's experience. *Higher Education Management and Policy*, 19(1), 63-76.
- Amaral, A., & Tavares, O. (2015). Bases da organização do sistema: diversidade, acesso e equidade. In M. L. Rodrigues, & M. Heitor (Orgs.). *40 Anos de políticas de ciência e de ensino superior* (pp.). Coimbra: Edições Almedina. ISBN 978-972-40-6121-4
- Amaral, A., & Teixeira, P. (1999). *Previsão da evolução do número de alunos e do financiamento*. Matosinhos: CIPES.
- Amaral, A., & Teixeira, P. (2000). The rise and fall of the private setor in Portuguese higher education. *Higher Education Policy*, 13(3), 245-266.
- Andres, L., & Pechar, H. (2013). Participation patterns in higher education: a comparative welfare and production regime perspective. *European Journal of Education*, 48(2), 247-261.
- Ansell, B.W. (2008). University challenges: Explaining institutional change in higher education. *World politics*, 60(2): 189-230.
- Arblaster, A. (2002). *Democracy*. Buckingham: Open University Press. ISBN 0-335-20969-6
- Arum, R., Gamoran, A., & Shavit, Y. (2007). More inclusion than diversion: expansion, differentiation and market structure in higher education. In Y. Shavit, R. Arum & A. Gamoran (Eds.). *Stratification in higher education – A comparative study* (pp.). Stanford: Stanford University Press. ISBN 978-0-8047-54-62-0

- Ashmos, D. P., & Huber, G. P. (1987). The systems paradigm in organization theory: correcting the record and suggesting the future. *The Academy of Management Review*, 12(4), 607-621.
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2010). Analysing documentary realities. In D. Silverman (Ed.) *Qualitative research. Theory, method and practice* (pp.). London: Sage. ISBN 0-7619-4933-X
- Bailey, M. A., Rom, M. C., & Taylor, M. M. (2004). State competition in higher education: a race to the top, or a race to the bottom? *Economics of Governance*, 5(1), 53-75.
- Baldrige, J. V. (1971). Models of university governance: bureaucratic, collegial, and political. *Research and Development Memorandum n. 77*. Stanford: Stanford University.
- Balsa, C., Simões, J. A., Nunes, P., Carmo, R., & Campos, R. (2001). Perfil dos estudantes do ensino superior. Desigualdades e diferenciação. Lisboa: Colibri / CEOS. ISBN 972-772-296-2
- (Banco Mundial) World Bank (1971). *Education – Sector Working Paper*. Washington D.C.: World Bank.
- (Banco Mundial) World Bank (1974). *Education – Sector Working Paper*. Washington D.C.: World Bank. Disponível em:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/1974/12/700915/education>
- (Banco Mundial) World Bank (1978). *Staff Appraisal Report – Education Project – Republic of Portugal*. Report No. 1807-PO.
- Bastedo, M. N., & Gumport, P. J. (2003). Access to what? Mission differentiation and academic stratification in U.S. public higher education. *Higher Education*, 46, 341-359.
- Birnbaum, R. (1983). *Maintaining diversity in higher education*. San Francisco: Jossey-Bass. ISBN 0-87589-574-3
- Bleiklie, I. (2001). Towards european convergence of higher education policy? *Higher Education Management*, 13(3), 9-29.
- Bleiklie, I. (2007). Systemic integration and macro-steering. In *Main Transformations, Challenges and Emerging Patterns in Higher Education Systems* (pp. 26-45). UNESCO Forum Occasional Paper. Series Paper no. 16. Paris: UNESCO.
- Bleiklie, I. (2011). Excellence, quality and the diversity of higher education systems. . In Michelle rostan & Massimiliano Vaira (Ed.s). *Questioning Excellence in Higher Education*. (pp. 21-35). Rotterdam: Sense Publishers. ISBN 978-94-6091-640-3
- Borrás, S., & Radaelli, C. M. (2011) The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy. *Journal of European Public Policy*, 18(4), 463-484.
- Boulding, K. (1956). General Systems Theory – The skeleton of science. *Management Science*, 2(3), 197-208.
- Breidbach, O., & Jost, J. (2006). On the Gestalt concept. *Theory in Biosciences*, 125, 19-36.
- Brennan, J. (2004). The social role of the contemporary university: contradictions, boundaries and change. In *Ten years on changing higher education in a changing world* (pp.). London: CHERI.

- Brookes, M., & Huisman, J. (2009). The eagle and the circle of gold stars: does the Bologna Process affect US higher education? *Higher Education in Europe*, 34(1), 3-23.
- Busemeyer, M. R. (2009). Social democrats and the new partisan politics of public investment in education. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 107-126.
- Busemeyer, M. R. (2013). Education funding and individual preferences for redistribution. *European Sociological Review*, 29(6), 1122-1133.
- Busemeyer, M. R., Franzmann, S. T., & Garritzmman, J. L. (2013). Who owns education? Cleavage structures in the partisan competition over educational expansion. *West European Politics*, 36(3), 521-546.
- Busemeyer, M. R., & Iversen, T. (2014). The politics of opting out: explaining educational financing and popular support for public spending. *Socio-Economic Review*, 12(2), 299-328.
- Cabrito, B. G. (2001). Higher education and equity in Portugal. *Tertiary Education and Management*, 7, 23-39.
- Caetano, M. (1974). *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record.
- Capano, G., & Piattoni, S. (2011). From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon 'script' in European higher education policy. *Journal of European Public Policy*, 18(4), 584-606.
- Cardoso, J.L., Escária, V., Ferreira, V.S., Madruga, P. Raimundo, A., & Varanda, M. (2012). Empregabilidade e ensino Superior em Portugal. Série A3ES Readings, nº 3. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-
- Carneiro, R. (1994). Manifesto contra o estado hegemónico. In R. Carneiro (Org.), *Ensino livre. Uma fronteira da hegemonia estatal* (pp. 15-16). Rio Tinto: Edições Asa. Dep. Legal nº 84155/94.
- Carvalho, R. (2008). *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN 978-972-31-0173-7
- Carvalho, T., & Santiago, R., (2010). Still academics after all.... *Higher Education Policy*, 23, 397-411.
- Clark, B.R. (1983). *The higher education system – Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press. ISBN 0-520-04841-5
- Clark, B.R. (1996). Diversification of higher education: viability and change. In L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, & R. Rinne (Eds.), *The mockers and the mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education* (pp. 16-25). Oxford: Pergamon Press. ISBN 0-08-042563-1
- Codd, J. A. (1988). The construction and deconstruction of educational policy documents. *Journal of Education Policy*, 3(3), 235-247.
- Codling, A., & Meek, V. L. (2006). Twelve propositions on diversity in higher education. *Higher Education Management and Policy*, 18(3), 31-54.

-
- Collins, R. (2002). Credential inflation and the future of universities. In S. Brint (Ed.). *The future of the City of Intellect: the changing American university*. Stanford: Stanford University Press. ISBN 0-8047-4420-3
 - Collins, R. (2011). Credential inflation and the future of universities. *Italian Journal of Sociology of Education*, 2, 228-251.
 - Corbett, A. (2005). *Universities and the Europe of knowledge: ideas, institutions, and policy entrepreneurship in European Union higher education policy, 1955-2005*. Basingstoke: Palgrave MacMillan. ISBN-13 978-1-4039-3245-7 ISBN-10 1-4039-3245-X
 - Correia, F., Amaral, A., & Magalhães, A. (2002). *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior: o caso português*. Lisboa: CNE. ISBN 972-8360-16-9
 - Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 205- 229.
 - Corujo, S. A., & Simões, M. C. (2012). Democracy and growth: evidence for Portugal (1960–2001). *Transition Studies Review*, 18(3), 512-528.
 - Costa, A.F., Lopes, J.T. (Coord.s) (2008). *Os estudantes e os seus trajectos no ensino superior: sucesso e insucesso, factores e processos, promoção de boas práticas – Relatório Final*. Lisboa: CIES/ISCTE.
 - Cotovio, J. (2004). *O ensino privado*. Lisboa: Universidade Católica. ISBN 972-54-0087-9
 - Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design – Choosing among five approaches*. Sage: Thousand Oaks. ISBN 978-1-4129-1606-6
 - Creswell, J. W. (2009). *Research design – Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: Sage. ISBN 978-1-4129-6556-9
 - Crick, B. (2002). *Democracy. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-280250-7
 - Cross, M., & Cloete, N. (1999). Avoiding closure and challenging frameworks. In M. Cross. (Ed.) *Diversity and unity: the role of higher education in building democracy / Tri-Nation Campus Diversity Seminar*. Cape Town: Maskew Miller Longman. ISBN 0-636-04184-0
 - Cruzeiro, M. E. (1970). A população universitária portuguesa: uma nota estatística. *Análise Social*, VIII(32), 721-740.
 - De Weert, E. (2011). Transformation or Systems Convergence? In J. Enders, H. F. De Boer, & D. F. Westerheijden (Eds.) *Reform of higher education in Europe*. Rotterdam: Sense. ISBN 978-94-6091-553-6
 - Declaração de Bolonha – *The Bologna Declaration of 19 June 1999 – Joint Declaration of the European Ministers of Education*. European Council.
 - Deeming, C. (2013). Social democracy and social policy in neoliberal times. *Journal of Sociology*. 0(0): 1-24. DOI: 10.1177/1440783313492240
 - Di Gioacchino, D., & Sabani, L. (2009). Education policy and inequality: a political economy approach. *European Journal of Political Economy*, 25(4), 463-478.

- Dill, D. D., & Teixeira, P. (2000). Program diversity in higher education: an economic perspective. *Higher Education Policy*, 13: 99-117.
- DiMaggio, P. J. & Powell W. W. (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.) *The new institutionalism in organizational analysis* (pp.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Dooley, K. J., Johnson, T., & Bush, D. (1995). TQM, chaos and complexity. *Human Systems Management*, 14(4), 1-16.
- Dooley, K. J. (1997). A Complex Adaptive Systems model of organizational change. *Nonlinear Dynamics, Psychology and Life Sciences*, 1(1), 69-97.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Eidelson, R. J. (1997). Complex Adaptive Systems in the behavioral and social sciences. *Review of General Psychology*, 1(1), 42-71.
- Enders, J., De Boer, H., File, J., Jongbloed, B., & Westerheijden, D. (2011). Reform of higher education in Europe. In J. Enders, H. F. De Boer, & D. F. Westerheijden (Eds.) *Reform of higher education in Europe* (pp.). Rotterdam: Sense Publishers. ISBN 978-94-6091-553-6
- Engel, M. (1984). Ideology and the politics of higher education. *The Journal of Higher Education*, 55(1), 19-34.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press & Blackwell. ISBN 0-7456-0665-2
- Esping-Andersen, G. (1996). After the Golden Age? Welfare state dilemmas in a global economy. In G. Esping-Andersen (Ed.) *Welfare states in transition: national adaptations in global economies* (pp.). London: Sage. ISBN 9780761950486
- Estermann, T., & Pruvot, E. B. (2011). *Financially sustainable universities II – European universities diversifying income streams*. Brussels: EUA.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In P. A. Hall, & D. Soskice. *Varieties of capitalism. the institutional foundations of comparative advantage* (pp.). New York: Oxford University Press.
- Faber, M. & Westerheijden, D. (2011). European degree structure and national reform. In J. Enders, H. F. De Boer, & D. F. Westerheijden (Eds.). *Reform of higher education in Europe* (pp.). Rotterdam: Sense. ISBN 978-94-6091-553-6
- Fairweather, J. S. (2000). Diversification or homogenization: how markets and governments combine to shape American higher education. *Higher Education Policy*, 13, 79-98.
- Fernandes, T. (2014). Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s–2000s. *Democratization*, 1-31.
- Fink, G. (2005). The political economy of tertiary education. *The Economist*. Disponível em: http://www.webmeets.com/files/papers/SAE/2005/350/gfink_poleduc_0905.pdf

- Fishman, R. M. (2011). Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond. *Politics & Society*, 39(2), 233-267.
- Fonseca, M., Dias, C. Sá, C., & Amaral, A. (2004). Waves of (dis)satisfaction: effects of the numerus clausus system in Portugal. *European Journal of Education*, 49(1), 144-158.
- Fonseca, M.P., & Encarnação, S. (2012a). O sistema de Ensino Superior em Portugal em mapas e números Série A3ES Readings, nº 4. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-97174-5-9
- Fonseca, M.P., & Encarnação, S. (2012b). O sistema de Ensino Superior – Perfis institucionais: as universidades públicas. Série A3ES Readings, nº 5. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-97174-6-6
- Fonseca, M.P., & Encarnação, S. (2012c). O sistema de Ensino Superior – Perfis institucionais: institutos politécnicos públicos. Série A3ES Readings, nº 6. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-97174-7-3
- Fonseca, M.P., & Encarnação, S. (2013a). O sistema de Ensino Superior em Portugal. Análises sectoriais. Vol. I. Série A3ES Readings, nº 9. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-98511-1-5
- Fonseca, M.P., & Encarnação, S. (2013b). O sistema de Ensino Superior em Portugal. Análises sectoriais. Vol. I. Série A3ES Readings, nº 10. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-98511-2-2
- Fonseca, M.P., & Encarnação, S. (2013c). O sistema de Ensino Superior em Portugal. Análises sectoriais. Vol. I. Série A3ES Readings, nº 11. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-98511-3-9
- Fonseca, M., Encarnação, S., & Justino, E. (2014). Shrinking Higher Education Systems. In G. Goastellec, & F. Picard (Eds.). *Higher Education in Societies. A multi scale perspective* (pp. 127-147). Rotterdam: Sense. ISBN 978-94-6209-744-5
- Franco, A. S. (1994). A liberdade de aprender e de ensinar no âmbito das liberdades fundamentais – Fundamentação da liberdade de ensino. In Carneiro, R. (Ed.). *Ensino livre – Uma fronteira da hegemonia estatal* (pp. 17-42). Porto: Edições Asa. Dep. Legal nº 84155/94
- Franzmann, S., & Kaiser, A. (2006). Locating political parties in policy space – A reanalysis of party manifesto data. *Party Politics*, 12(2), 163-188.
- Freire, A. (2005). Eleições de segunda ordem e ciclos eleitorais no Portugal democrático, 1975-2004. *Análise social*, XL(177), 815-846.
- Freire, M. E. S., & Silva, J. J. R. F. (1975). The application of production functions to the higher education system – Some examples from Portuguese universities. *Higher Education*, 4, 447-460.
- Frijhoff, W. (1996). Modelos. In W. Rüegg & H. de Ridder-Symoens (Eds.). *Uma História da Universidade na Europa*. Vol. II (pp. 39-102). Lisboa: CRUP, Fund. Eng.º António de Almeida, Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISBN 972-27-1105-9

- Garrido, A. (2008). A Universidade e o Estado Novo: de “corporação orgânica” do regime a território de dissidência social. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 81, 133-153.
- Gell-Mann, M. (1994). Complex Adaptive Systems. In G. Cowan, D. Pines, & D. Meltzer (Eds.) *SFI Studies in the Sciences of Complexity*. Proc. Vol. XIX.
- Giavelli, G., Rossi, O., & Sartore, F. (1986). Comparative evaluation of four species diversity indices related to two specific ecological situations. *Field Studies*, 6, 429-438.
- Gittel, M., & Kleiman, N.S. (2000). The Political Context of Higher Education. *American Behavioral Scientist*, 43(7), 1058-1091.
- Glaeser, E. L., Ponzetto, G. A., & Shleifer, A. (2007). Why does democracy need education? *Journal of Economic Growth*, 12(2), 77-99.
- Glassman, R. B. (1973). Persistence and loose coupling in living systems. *Behavioral Science*, 18(2), 83-98.
- Gimaret-Carpentier, C., Pélissier, R., Pascal, J. P., & Houllier, F. (1998). Sampling strategies for the assessment of tree species diversity. *Journal of Vegetation Science*, 9(2), 161-172.
- Goedegebuure, L., Meek, L., Kivinen, O., & Rinne, R. (1996). On diversity, differentiation and convergence. In L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, & R. Rinne (Eds.), *The mockers and the mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education* (pp. 2-15). Oxford: Pergamon Press. ISBN 0-08-042563-1
- Gomes, A. S. (1964). O desenvolvimento socio-económico e a Educação. *Análise Social*, II(7-8), 652-670.
- Gornitzka, Å. (1999). Governmental policies and organisational change in higher education. *Higher education*, 38(1): 5-31.
- Greene, J. C., Caracelli, V. J., & Graham, W. F. (1989). Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11(3), 255-274.
- Greenberg, J. H. (1956). The measurement of linguistic diversity. *Language*, 32(1), 109-115.
- Grilo, M. (1994). O ensino superior particular. In R. Carneiro (Org.), *Ensino livre. Uma fronteira da hegemonia estatal* (pp. 111-116). Rio Tinto: Edições Asa. Dep. Legal nº 84155/94.
- Grilo, M. (2002). *Desafios da educação. Ideias para uma política educativa no século XXI*. Lisboa: Oficina do Livro. ISBN 972-8579-61-6
- Guerra, J. P. M., & Nunes, A. S. (1969). A crise da Universidade em Portugal: reflexões e sugestões. *Análise Social*, VII(25-26), 5-49.
- Guieysse, L. (1964). Investigação científica e crescimento económico. *Análise Social*, II(5), 5-16.
- Gumport, P. (2005). The organisation of knowledge: imperatives for continuity and change in higher education. In I. Bleiklie, & M. Henkel (Eds.), *Governing Knowledge* (pp. 113-132). Dordrecht: Springer. ISBN-10 1-4020-3489-X / ISBN-13 978-1-4020-3489-3
- Gumport, P. J., & Bastedo, M. N. (2001). Academic Stratification and endemic conflict: remedial education policy at CUNY. *The Review of Higher Education*, 24(4), 333-349.

-
- Guri-Rosenblit, S., Sebková, H., & Teichler, U. (2007). Massification and diversity of higher education systems: interplay of complex dimensions. *Higher Education Policy*, 20, 373–389.
 - Gustavsson, S. (1980). Types of Policy and Types of Politics. *Scandinavian Political Studies*, 3(2), 123-142.
 - Hackl, E. (2001). The intrusion and expansion of community policies in higher education. *Higher Education Management*, 13(3), 99-117.
 - Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An introduction to Varieties of Capitalism. In P. A. Hall, & D. Soskice (Eds.). *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage* (pp.). Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780191530104
 - Hamann, K., & Manuel, P. C. (1999). Regime changes and civil society in twentieth-century Portugal. *South European Society and Politics*, 4(1), 71-96.
 - Hammerstein, N. (1996). O Iluminismo. In W. Rüegg, & H. de Ridder-Symoens (Eds.). *Uma História da Universidade na Europa*. Vol. II (pp 595-612). Lisboa: CRUP, Fund. Eng.º António de Almeida, Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISBN 972-27-1105-9
 - Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *The American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964.
 - Heckathorn, D., & Maser, S. M. (1990). The contractual architecture of public policy: a critical reconstruction of Lowi's typology. *Journal of Politics*, 52(4), 1101-1121.
 - Heywood, A. (2000). *Key concepts in politics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan. ISBN 978-0-333-77095-5
 - Heywood, A. (2007). *Politics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan. ISBN 978-0-230-52497-2
 - Holzinger, K., & Knill, C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 775-796.
 - Horta, H., Huisman, J., & Heitor, M. (2008). Does competitive research funding encourage diversity in higher education? *Science and Public Policy*, 35(3), 146-158.
 - Huisman, J. (1995). *Differentiation, diversity and dependency in higher education. A theoretical and empirical analysis*. Utrecht: Uitgeverij Lemma. ISBN 90-5189-535-6
 - Huisman, J. (1998). Differentiation and diversity in higher education systems. In J. C. Smart (Ed.) *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Vol XIII. New York: Agathon Press. ISBN 0-87586-121-0
 - Huisman, J. (2000). Higher education institutions: as different as chalk and cheese? *Higher Education Policy*, 13, 41-53.
 - Huisman, J., Kaiser, F., & Vossensteyn, H. (2000). Floating foundations of higher education policy. *Higher Education Quarterly*, 54(3), 217-238.
 - Huisman, J., & Kaiser, F. (2002). A comparative view on policy trends in western European higher education. *German Policy Studies*, 2(3), 26-77.
 - Huisman, J., Meek, L., & Wood, F. (2007). Institutional diversity in higher education: a cross-national and longitudinal analysis. *Higher Education Quarterly*, 61(4), 563-577.
-

- Huisman, J., & Morphew, C. C. (1998). Centralization and diversity: evaluating the effects of government policies in USA and Dutch higher education. *Higher Education Policy*, 11, 3-13.
- Huntington, S. P. (1991). Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12-34.
- Hurlbert, S. H. (1971). The nonconcept of species diversity: a critique and alternative parameters. *Ecology*, 52(4), 577-586.
- Husén, T. (1976). Problems of Securing Equal Access to Higher Education: The Dilemma Between Equality and Excellence. *Higher Education*, 5, 407-422.
- Iversen, T., & Stephens, J.D. (2008). Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 600-637.
- Jakobi, A. P. (2011). Political parties and the institutionalization of education: a comparative analysis of party manifestos. *Comparative Education Review*, 55(2), 189-209.
- Jalali, C. (2003). A investigação do comportamento eleitoral em portugal: história e perspectivas futuras. *Análise Social*, XXXVIII(167), 545-572.
- Jamali, K., Wandschneider, K., & Wunnava, P. V. (2007). The Effect of political regimes and technology on economic growth. *Applied Economics*, 39(11), 1425-1432.
- Jensen, C. (2009). Partisan politics turned upside down: tertiary education as social protection against de-industrialization. (Available at SSRN 1460031) Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1460031
- Jochim, A. E., & May, P. J. (2010). Beyond subsystems: policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, 38(2), 303-327.
- Johnson, R. A., Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1964). Systems theory and management. *Management Science*, 10(2), 367-384.
- Johnson, R. B., Onwegbuzie, A. J., & Turner L. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), 112-133.
- Jost, L. (2006). Entropy and diversity. *Oikos*, 113(2), 363-375.
- Jungblut, J. (2014). Partisan Politics in higher education policy. In Gaële Goastellec & France Picard (Ed.s). *Higher education in societies. A multi scale perspective*. (pp. 87-111). Rotterdam: Sense Publishers. ISBN 978-94-6209-746-9
- Jungblut, J., & Vukasovic, M. (2013). And now for something completely different? Re-examining hybrid steering approaches in higher education. *Higher Education Policy*, 26(4), 447-461.
- Jurasinski, G., Retzer, V., & Beierkuhnlein, C. (2009). Inventory, differentiation, and proportional diversity: a consistent terminology for quantifying species diversity. *Oecologia*, 159(1), 15-26.
- Kaiser, F., & Huisman, J. (2002). Expansion and diversification in higher education: 25 Years of EAIR. In R. Begg (Ed.). *The dialogue between higher education research and practice* (pp.). New York: Kluwer Academic Publishers. ISBN 1-4020-1505-4
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E. (1972). General Systems Theory applications for organization and management. *The Academy of Management Journal*, 15(4), 447-465.

-
- King, J. E. (2000). *Gender equity in higher education – Are male students at a disadvantage?* Washington, DC: American Council on Education – Center for Policy Analysis.
 - King, J. E. (2002). *Crucial choices – How students' financial decisions affect their academic success*. Washington, DC: American Council on Education – Center for Policy Analysis.
 - King, R. (1995). What is higher education for? Strategic dilemmas for the twenty-first century university. *Quality Assurance in Education*, 3(4), 14-20.
 - Klomp, J., & de Hann, J. (2013). Political regime and human capital: a cross-country analysis. *Social Indicators Research*, 111(1), 45-73.
 - Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-774.
 - Knutsen, O. R. (1998). Expert judgements of the left-right location of political parties: a comparative longitudinal study. *West European Politics*, 21(2), 63-94.
 - Kogan, M. (1997). Diversification in higher education: differences and commonalities. *Minerva*, 35, 47-62.
 - Krebs, C. J. (1999). *Ecological methodology*. Boston: Addison-Wesley. ISBN 9780321021731
Disponível em: <http://www.zoology.ubc.ca/~krebs/books.html>
 - Laredo, P. (2007). Revisiting the third mission of universities: toward a renewed categorization of university activities? In *Main transformations, challenges and emerging patterns in higher education systems* (pp.46-59). UNESCO Forum Occasional Paper. Series Paper no.16. Paris: UNESCO.
 - Lepori, B., Huisman, J., & Seeber, M. (2012). Convergence and differentiation processes in swiss higher education: an empirical analysis. *Studies in Higher Education*, DOI:10.1080/03075079.2011.647765
 - Lobo, M. C. (2000). Governos partidários numa democracia recente: Portugal, 1976-1995. *Análise Social*, XXXV(154-155), 147-174.
 - Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
 - Lowi, T. J. (1970). Decision making vs. policy making: toward an antidote for technocracy. *Public Administration Review*, 30(3), 314-325.
 - Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
 - Machado, F. L., Costa, A. F., Mauritti, R., Martins, S. C., Casanova, J. L., & Almeida, J. F. (2003). Classes sociais e estudantes universitários: origens, oportunidades e orientações. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 66, 45-80.
 - Machado, M. L., Ferreira, J. B., Santiago, R., & Taylor, J.S. (2008). Reframing the Non-University Sector in Europe: Convergence or Diversity? In J. S. Taylor, J. B. Ferreira, M. L. Machado, & R. Santiago (Eds.), *Non-University higher education in Europe* (pp. 245-260). Dordrecht: Springer. ISBN 978-1- 4020-8334-1
-

- Machado-Taylor, M. L. (2011). Complex Adaptive Systems: a trans-cultural undercurrent obstructing change in higher education. *International Journal of Vocational and Technical Education*, 3(2), 9-19.
- Magalhães, A. (2004). *A identidade do ensino superior*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia. ISBN: 972-31-1087-3
- March, J. G & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Marginson, S. (2013). The impossibility of capitalist markets in higher education. *Journal of Education Policy*, 28(3): 353-370.
- Marginson, S. (2014). Higher education and public good. In Gaële Goastellec & France Picard (Ed.s). *Higher education in societies. A multi scale perspective*. (pp. 51-71). Rotterdam: Sense Publishers. ISBN 978-94-6209-746-9
- Marginson, S., & Van der Wende, M. (2007). Globalization and higher education. OECD Education Working Paper No. 8 (EDU/WKP(2007)3).
- Martins, C. M. A. (1968). Alguns aspectos do Ensino em Portugal. *Análise Social*, VI(20-21), 57-80.
- Martins, S. C., Mauritti, R., & Costa, A. F. (2005). *Condições socioeconómicas dos estudantes do ensino superior em Portugal*. Lisboa: Direcção de Serviços de Acção Social – Direcção-Geral do Ensino Superior.
- May, P. J., & Jochim, A. E. (2013). Policy regime perspectives: policies, politics and governing. *Policy Studies Journal*, 41(3), 426-452.
- McFaul, M. (2002). The fourth wave of democracy and dictatorship. noncooperative transitions in the postcommunist world. *World Politics*, 54(2), 212-44.
- McIntosh, R. P. (1967). An index of diversity and the relation of certain concepts to diversity. *Ecology*, 48(3), 392-404.
- Meehan, E. J. (1985). Policy: constructing a definition. *Policy Sciences*, 18, 291-311.
- Meek, V. L. (2000). Diversity and marketisation of higher education: incompatible concepts? *Higher Education Policy*, 13, 23-39.
- Meek, V. L., Goedegebuure, L., & Huisman, J. (2000). Understanding diversity and differentiation in higher education: an overview. *Higher Education Policy*, 13, 1-6.
- Meek, V. L., Goedegebuure, L., Kivinen, O., & Rinne, R. (1996). Conclusion. In L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, & R. Rinne (Eds.), *The mockers and the mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education* (pp. 206-236). Oxford: Pergamon Press. ISBN 0-08-042563-1
- Merkel, W., & Petring, A. (2007). Social democracy in power: explaining the capacity to reform. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 1(1):125-145.

-
- Meyer, J. W., & Rowan B. (1991). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp.). Chicago: The University of Chicago Press.
 - Ministério da Educação Nacional (1971). *Linhas gerais da reforma do ensino superior*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional.
 - Morgan, G. (1986). *Images of organization*. Newbury Park: Sage Publications. ISBN 0-8039-2830-0
 - Morrissey, S. M. (2014). "How can we know the dancer from the dance?" Intention and the preservation of digital objects. *New Review of Information Networking*, 19(1), 1-15.
 - Neave, G. (1996). Homogenization, integration and convergence: the Cheshire Cats of higher education analysis. In L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, & R. Rinne (Eds.), *The mockers and the mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education* (pp. 26-41). Oxford: Pergamon Press. ISBN 0-08-042563-1
 - Neave, G. (2000). Diversity, differentiation and the market: the debate we never had but we ought to have done. *Higher Education Policy*, 13, 7-21.
 - Neave, G. (2001). Dimensions of comparison. *Higher Education Policy*, 14, 273-275.
 - Neave, G. (2005). The supermarketed university: reform, vision and ambiguity in British higher education. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, 9(1), 17-22.
 - Neave, G., & Amaral, A. (2012) Introduction. On exceptionalism: the nation, a generation and higher education, Portugal 1974-2009. In G. Neave, & A. Amaral (Eds.), *Higher education in Portugal 1974-2009. A nation, a generation* (pp. 1-46). Dordrecht: Springer. ISBN 978-94-007-2134-0
 - Newman, M. (2005). *A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-280431-0
 - Nunes, A. S. (1966). Para a reforma da universidade: um importante debate em França. *Análise Social*, IV(16), 684-696.
 - Nunes, A. S. (1968a). A população universitária portuguesa: uma análise preliminar. *Análise Social*, VI(22-23-24), 295-385.
 - Nunes, A. S. (1968b). O sistema universitário em Portugal: alguns mecanismos, efeitos e perspectivas do seu funcionamento. *Análise Social*, VI(22-23-24), 386-474.
 - Nunes, A. S. (1970). A universidade no sistema social português – uma primeira abordagem. *Análise Social*, VIII(32), 646-707.
 - Nunes, F. (2005). "A nossa via". A política e as políticas nos programas eleitorais do Partido Socialista (1980, 1987 e 1995). In V. Canas (Org.), *O Partido Socialista e a democracia* (pp. 181-203). Oeiras: Celta Editora. ISBN 972-774-210-6
 - Onwegbuzie, A. J., Leech, N. L. (2006). Linking research questions to mixed methods data analysis procedures. *The Qualitative Report*, 11(3), 474-498

- (Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento) Organisation for Economic Cooperation and Development (1974). *Towards mass higher education – Issues and dilemmas*. Conference on Future Structures of Post-Secondary Education. Paris: OECD.
- Papageorgiou, C. (2003). Distinguishing between the effects of primary and post-primary education on economic growth. *Review of Development Economics*, 7(4), 622-635.
- Parsons, T., & Platt, G. M. (1973). *The American university*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press. ISBN 674-02920-8
- Peet, R. K. (1974). The measurement of species diversity. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 5, 285-307.
- Pennings, P. (1999). European social democracy between planning and market: a comparative exploration of trends and variations. *Journal of European Public Policy*, December, 743-756.
- Peter, T., Edgerton, J.D., & Roberts, L. W. (2010). Welfare regimes and educational inequality: a cross-national exploration. *International Studies in Sociology of Education*, 20(3), 241-264.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper and Row. ISBN 0-06-04 New York: Harper and Row. ISBN 0-06-045193-9
- Pinheiro, R. (2014). Access, equity and regional development. In Gaële Goastellec & France Picard (Ed.s). *Higher education in societies. A multi scale perspective*. (pp. 113-125). Rotterdam: Sense Publishers. ISBN 978-94-6209-746-9
- Pocinho, M. (2012). *Metodologia de investigação e comunicação do conhecimento científico*. Lisboa: Lidel.
- Pollitt, C. (2001). Convergence. The useful myth? *Public Administration*, 79(4), 933-947.
- Portela, M., Areal, N., Sá, C., Alexandre, F., Cerejeira, J., Carvalho, A., & Rodrigues, A. (2007). *Regulation and marketization in the Portuguese higher education system*. NIPE Working Paper Series (NIPE WP 11/2007). Braga: Universidade do Minho.
- Portela, M, Areal, N, Sá, C, Alexandre, F, Cerejeira, J, Carvalho, A, & Rodrigues, A (2008). Evaluating student allocation in the Portuguese public higher education system. *Higher Education*, 56,185–203. DOI 10.1007/s10734-007-9097-x
- Portela, M., Sá, C., Alexandre, F., & Cardoso, A. R. (2009). Perceptions of the Bologna Process: what do students' choices reveal? *Higher Education*, 58,465-474. DOI 10.1007/s10734-009-9205-1
- Ralha, A. (1968). As universidades portuguesas, em face dos diferentes tipos institucionais de Universidade. *Análise Social*, VI(20-21), 99-126.
- Rauh, C., Kirchner, A., & Kappe, R. (2011). Political Parties and higher education spending: who favours redistribution? *West European Politics*, 34(6), 1185-1206.
- Reale, E., & Seeber, M. (2013). Instruments as empirical evidence for the analysis of Higher Education policies. *Higher Education*, 65, 135-151.
- Reichert, S. (2009). *Institutional diversity in European higher education – Tensions and challenges for policy makers and institutional leaders*. Brussels: EUA.

- Riesman, D. (1975). The future of diversity in a time of retrenchment. *Higher Education*, 4, 461-482.
- Rocco, T. S., Bliss, L. A., Gallagher, S., & Pérez-Prado, A. (2003). Taking the next step: Mixed methods research in organizational systems. *Information Technology, Learning, and Performance Journal*, 21(1), 19-29.
- Rocha, M. (1968). A Educação Permanente. *Análise Social*, VI(20-21), 43-56.
- Rodrigues, M. L. (2015). Análise cronológica das políticas públicas: ruturas e continuidades. In M. L. Rodrigues, & M. Heitor (Orgs.). *40 Anos de políticas de ciência e de ensino superior* (pp. 25-50). Coimbra: Edições Almedina. ISBN 978-972-40-6121-4
- Rosa, M. J., & Amaral, A. (2012). A self-assesment of higher education Institutions from the perspective of the EFQM excellence model. In Don F. Werterheijden, B. Stensaker, & M. J. Rosa (Eds.). *Quality assurance in higher education* (181-207). Dordrecht: Springer. ISBN 978-1-4020-6011-3
- Rosa, M., & Sarrico, C. (2008). Qualidade e acreditação no ensino superior: modelos e tendências actuais. *Conselho Nacional de Educação*, 377-402.
- Rüegg, W. (1996a). Temas. In W. Rüegg & H. de Ridder-Symoens (Eds.), *Uma história da universidade na Europa*. Vol. I (pp. 3-31). Lisboa: CRUP, Fund. Eng.º António de Almeida, Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISBN 972-27-0754-X
- Rüegg, W. (1996b). Temas. In W. Rüegg & H. de Ridder-Symoens (Eds.), *Uma história da universidade na Europa*. Vol. II (pp. 3-37). Lisboa: CRUP, Fund. Eng.º António de Almeida, Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISBN 972-27-1105-9
- Sá, C., Dias, D. & Tavares, O. (2013). Tendências recentes no Ensino Superior português. Série A3ES Readings, nº 7. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-97174-8-0
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., & Arnal, E. (2008). *Tertiary education for the knowledge society*. OECD Thematic Review of Tertiary Education. Vol. 2. Paris: OCDE/OECD. Synthesis Report.
- Santiago, R., & Carvalho, T., (2004). Effects of managerialism on the perceptions of higher education in Portugal. *Higher Education Policy*, 17, 427-444.
- Santiago, R., & Carvalho, T., Amaral, A., & Meek, L. (2006). Changing patterns in the middle management of higher education institutions: the case of Portugal. *Higher Education*, 52, 215-250. DOI 10.1007/s10734-004-2747-3
- Santiago, R., & Carvalho, T., (2008). Academics in a New Work Environment: the Impact of New Public Management on Work Conditions. *Higher Education Quarterly*, 62(3), 204-223.
- Santiago, R., & Carvalho, T. (2012). Managerialism Rethorics in portuguese higher education. *Minerva*, 50(4), 511-532.

- Santiago, R., Carvalho, T., Amaral, A., & Meek, V. L. (2006). Changing patterns in the middle management of higher education institutions: The case of Portugal. *Higher Education*, 52(2), 215-250.
- Santiago, R., Rosa, M.J., & Amaral, A. (2000). *O ensino superior aberto a novos públicos*. Matosinhos: CIPES. ISBN 972-98848-1-1
- Santos, B. S. (1975). *Democratizar a universidade – Universidade, para quê? Para quem?* Coimbra: Centelha.
- Santos, B. S. (1982). O Estado, o direito e a questão urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9, 9-86.
- Santos, B. S. (1989). Da ideia de universidade à universidade de ideias. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 27/28, 11-62.
- Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Edições Afrontamento. ISBN 972-36-0330-6
- Sarrico, C.S., Rosa, M.J., Teixeira, P.N., Machado, I., & Biscaia, R. (2013). A eficiência formativa e a empregabilidade no Ensino Superior. Série A3ES Readings, nº 8. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ISBN 978-989-97174-9-7
- Sauer, P., & Zagler, M. (2014) (In)equality in education and economic development. *Review of Income and Wealth*. 60(S2), S353-379. DOI: 10.1111/roiw.12142
- Scott, P. (1995). *The meanings of mass higher education*. Buckingham: SRHE and Open University Press. ISBN 0-335-19443-5
- Simon, H. A. (1962). The architecture of complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 106(6), 467-482.
- Simpson, E. H. (1949). Measurement of diversity. *Nature*, 163, 688.
- Singh, M. (2008). Valuing differentiation as a qualified good: the case of South African higher education. *Higher Education Policy*, 21, 245-263.
- Sloan, J., & Tedin, K. L. (1987). The consequences of regime type for public-policy outputs. *Comparative Political Studies*, 20(1), 98-124.
- Sörlin, S. (2007). Funding diversity: performance-based funding regimes as drivers of differentiation in higher education systems. *Higher Education Policy*, 20, 413-440.
- Sousa, A. (1968). Algumas reflexões sobre a democratização do Ensino Superior. *Análise Social*, VI (20-21), 248-253.
- Spellerberg, I. F., & Fedor, P. J. (2003). A tribute to Claude Shannon (1916–2001) and a plea for more rigorous use of species richness, species diversity and the ‘Shannon–Wiener’ Index. *Global Ecology and Biogeography*, 12(3), 177-179.
- Stadtman, V. (1980). *Academic adaptations: higher education prepares for the 1980s and 1990s* (The Carnegie Council Series). San Francisco: Jossey-Bass. ISBN 978-0-83-574961-9
- Steger, M. B., & Roy, R. K. (2010). *Neoliberalism. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press. ISBN-13 978-0-19-956051-6

-
- Stoer, S. R. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»? *Análise Social*, XIX (77-78-79): 793-822.
 - Tavares, O., & Cardoso, S. (2013). Enrolment choices in portuguese higher education: do students behave as rational consumers? *Higher Education*, 66(3), 297-309.
DOI 10.1007/s10734-012-9605-5
 - Tavares, O. (2016). The role of students' employability perceptions on Portuguese higher education choices. *Journal of Education and Work*, 1-16.
DOI: 10.1080/13639080.2015.1122180
 - Teddlie, C, & Tashakkori, A. (2006). A general typology of research designs featuring mixed methods. *Research in the Schools*, 13(1), 12-28.
 - Teichler, U. (1996). The changing nature of higher education in Western Europe. *Higher Education Policy*, 9(2), 89-111.
 - Teichler, U. (2000). Higher education research and its institutional basis. In S. Schwarz, & U. Teichler (Eds.), *The institutional basis of higher education research* (pp. 13-24). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. ISBN 978-0-7923-6613-3
 - Teichler, U. (2003). The future of higher education and the future of higher education research. *Tertiary Education and Management*, 9, 171-185.
 - Teichler, U. (2004). The changing debate on internationalization of higher education. *Higher Education*, 48, 5-26.
 - Teichler, U. (2005a). Research on higher education in Europe. *European Journal of Education*, 40(4), 447-469.
 - Teichler, U. (2005b). New patters of diversity in higher education: towards a convergent knowledge. In I. Bleiklie, & M. Henkel (Eds.), *Governing knowledge* (pp. 97-112). Dordrecht: Springer.
 - Teichler, U. (2008a). Diversification? Trends and explanations of the shape and size of higher education. *Higher Education*, 56, 349-379. DOI 10.1007/s10734-008-9122-8
 - Teichler, U. (2008b). The end of alternatives to universities or new opportunities? In J. S. Taylor, J. B. Ferreira, M. L. Machado, & R. Santiago (Eds.), *Non-university higher education in Europe* (pp. 1-13). Dordrecht: Springer. ISBN 978-1- 4020-8334-1
 - Teixeira, P. N. (2005). *Patterns of diversity in private and public higher education: an empirical exploration*. ASHE Conference 2005 (Fullbright Commission).
 - Teixeira, P., & Koryakina, T. (2011). Funding reforms and revenue diversification – patterns, challenges and rhetoric. *Studies in Higher Education*, 38(2), 174-191.
DOI:10.1080/03075079.2011.573844
 - Teixeira, P. N., Rocha, V., Biscaia, R., & Cardoso, M. F. (2012). Competition and diversity in higher education: an empirical approach to specialization patterns of Portuguese institutions. *Higher Education*, 63, 337-352. DOI 10.1007/s10734-011-9444-9
-

- Teixeira, P., Rosa, M.J., & Amaral, A. (2004). Is there a higher education market in Portugal? In P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill, & A. Amaral (Eds.), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality* (pp. 291-310). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. ISBN 1-4020-2815-6
- Tight, M. (2003). *Researching higher education*. Maidenhead: Society for Research into Higher Education & Open University Press. ISBN 0 335 21117 8 (pb) 0 335 21118 6 (hb)
- Tolbert, P.S. (1985). Institutional environments and resource dependence: sources of administrative structure in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly* 30(1), 1-13.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.
- Torgal, L. R. (1999). *A Universidade e o Estado Novo. O Caso de Coimbra. 1926-1961*. Coimbra: Minerva. ISBN 972-8318-59-6
- Torgal, L. R. (2012). University, society and politics. In G. Neave, A. Amaral (Eds.) *Higher education in Portugal 1974-2009 – A nation, a generation* (pp. 67-87). Dordrecht: Springer. ISBN 978-94-007-2134-0
- Torgal, L. R. (2015). A universidade em Portugal em período de transição para a democracia e para o neoliberalismo. *Espacio, Tiempo y Educación*, 2(2), 155-171.
- Triventi, M. (2014). Higher education regimes: an empirical classification of higher education systems and its relationship with student accessibility. *Quality & Quantity*, 48(3), 1685-1703.
- Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education.
- Trow, M. A. (2005). *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. Institute of Governmental Studies, UC Berkeley. Permalink: <http://escholarship.org/uc/item/96p3s213>
- Tuomisto, H. (2010a). A diversity of beta diversities: straightening up a concept gone awry. Part 1. Defining beta diversity as a function of alpha and gamma diversity. *Ecography*, 33, 2-22.
- Tuomisto, H. (2010b). A diversity of beta diversities: straightening up a concept gone awry. Part 2. Quantifying beta diversity and related phenomena. *Ecography*, 33, 23-45.
- Tuomisto, H. (2010c). A consistent terminology for quantifying species diversity? Tes, it does exist. *Oecologia*, 164, 853-860.
- Vaira, M. (2004). Globalization and higher education organizational change: a framework for analysis. *Higher Education*, 48, 483-510.
- Van Vught, F. (1996). Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems. In L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, & R. Rinne (Eds.), *The mockers and the mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education* (pp. 42-58). Oxford: Pergamon Press. ISBN 0-08-042563-1

-
- Van Vught, F. (2008). Mission diversity and reputation in higher education. *Higher Education Policy*, 21, 151-174.
 - Varghese, N. V., & Püttmann, V. (2011). *Trends in diversification of post-secondary education*. Paris: UNESCO/IIEP.
 - Verger, J. (1996). Modelos. In W. Rüegg, & H. de Ridder-Symoens (Eds.), *Uma história da universidade na Europa*. Vol. II (33-71). Lisboa: CRUP, Fund. Eng.º António de Almeida, Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISBN 972-27-0754-X
 - Von Bertalanffy, L. (1972). The history and status of General Systems Theory. Texto reproduzido em *Academy of Management Journal*. 15(4), 407-426.
 - Wals, A. E., & Jickling, B. (2002). "Sustainability" in higher education: from doublethink and newspeak to critical thinking and meaningful learning. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 3(3), 221-232.
 - Watson, P. (2009). Regional themes and global means in supra-national higher education policy. *Higher Education*, 58, 419-438. DOI 10.1007/s10734-009-9203-3
 - Weerts, D. J., & Ronca, J. M. (2012). Understanding differences in state support for higher education across states, sectors, and institutions: a longitudinal study. *The Journal of Higher Education*, 83(2), 155-185.
 - Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
 - Willemse, N., & De Beer, P. (2012). Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 105-117.
 - Williams, J. (2014). Defending knowledge as the public good of higher education. In Gaële Goastellec & France Picard (Ed.s). *Higher education in societies. A multi scale perspective*. (pp. 73-86). Rotterdam: Sense Publishers. ISBN 978-94-6209-746-9
 - WIlthagen, T. (1998). *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform?* Social Science Research Center Berlin Discussion Paper No. FS I 98-202. Tilburg: Netherlands. Available at SSRN 1133924.
 - WIlthagen, T., & Tros, F. (2004). *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*. Transfer: European Review of Labour and Research, 10(2):166-186.
 - Wimsatt Jr., W. K., & Beardsley, M. C. (1946). The Intentional Fallacy. *The Sewanee Review*, 54(3), 468-488.
 - Whittaker, R. H. (1956). Vegetation of the Great Smoky Mountains. *Ecological Monographs*, 26(1), 1-80.
 - Whittaker, R. H. (1960). Vegetation of the Siskiyou Mountains, Oregon and California. *Ecological Monographs*, 30(3), 279-338.
-

- Whittaker, R. H. (1972). Evolution and measurement of species diversity. *Taxon*, 21(2/3), 213-251.
- Whittaker, R. J., Willis, K.J., & Field, R. (2001). Scale and species richness: towards a general, hierarchical theory of species diversity. *Journal of Biogeography*, 28(4), 453-470.
- Lloyd, M., & Ghelardi, R. J. (1964). A table for calculating the 'equitability' component of species diversity. *The Journal of Animal Ecology*, 33, 217-225.
- Witte, J. K. (2006). *Change of degrees and degrees of change*. Dissertation Thesis. University of Twente. ISBN 90-365-2382-6
- Witte, J., Van der Wende, M., & Huisman, J. (2008). Blurring boundaries: how the Bologna Process changes the relationship between university and non-university higher education in Germany, the Netherlands and France. *Studies in Higher Education*, 33(3), 217-231.
- Zha, Q. (2009). Diversification or homogenization in higher education: a global allomorphism perspective. *Higher Education in Europe*, 34(3-4), 459-479.
- Zhang, L. (2008). Political economy of income distribution dynamics. *Journal of Development Economics*, 87(1), 119-139.
- Zomer, A., & Benneworth, P. (2011). The rise of the university's third mission. In J. Enders, H.F. de Boer, & D.F. Westerheijden (Eds.), *Reform of Higher Education in Europe* (pp. 81-101).

ANEXOS

Anexo 1

Variação e evolução do número de entidades no sistema

Ensino Superior Público

Quadro A1.1-A: *Variação do número de entidades do Ensino Superior Público, durante o mandato de cada Governo*

Entidade	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
U. / IP	19	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6	3	0	0	0	0	2	1	-1	3
Pólos	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	6	2	8	0
U.Org.	23	0	0	0	1	0	6	3	0	0	1	17	8	0	2	2	19	49	21	27	25
ENI	15	0	0	3	5	0	3	-1	0	0	0	-2	-5	0	0	3	-5	20	0	-1	-24

Quadro A1.1-B: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
U. / IP	19	19	19	19	19	19	20	20	20	20	20	26	29	29	29	29	29	31	32	31	34
Pólos	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	9	11	19	19
U.Org.	23	23	23	23	24	24	30	33	33	33	34	51	59	59	61	63	82	131	152	179	204
ENI	15	15	15	18	23	23	26	25	25	25	25	23	18	18	18	21	16	36	36	35	11

Quadro A1.1-C: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo										
	Pré-Revol	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC	XIXº-XXº GC
U. / IP	19	20	20	26	29	29	32	34	31	31	30
Pólos	0	1	1	1	1	1	11	19	20	20	21
U.Org.	23	30	33	51	61	63	152	204	202	200	209
ENI	15	26	25	23	18	21	36	11	9	9	9

Quadro A1.1-D: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Universitário – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																					
	Pré-Revól	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC	XVº GC
U. / IP	9	9	9	9	9	9	10	10	10	10	10	13	13	13	13	13	13	15	15	15	15	15
Pólos	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	4	4	4	4	4
U.Org.	22	22	22	22	23	23	28	31	31	31	32	34	38	38	40	42	45	83	96	112	113	113
ENI	5	5	5	8	9	9	10	8	8	8	8	8	7	7	7	7	7	1	1	1	1	1

Quadro A1.1-E: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Universitário – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo									
	Pré-Revól	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC
U. / IP	9	10	10	13	13	13	15	15	15	14
Pólos	0	1	1	1	1	1	4	4	4	3
U.Org.	22	28	31	34	40	42	96	113	113	109
ENI	5	10	8	8	7	7	1	1	1	1

Quadro A1.1-F: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Politécnico – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																					
	Pré-Revól	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC	XVº GC
U. / IP	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	13	16	16	16	16	16	16	17	16	19	19
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	7	15	15	16
U.Org.	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	17	21	21	21	21	37	48	56	67	91	91
ENI	10	10	10	10	14	14	15	16	16	16	16	14	10	10	10	14	9	35	35	34	10	10

Quadro A1.1-G: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Público – Politécnico – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo									
	Pré-Revól	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC
U. / IP	10	10	10	13	16	16	17	19	16	16
Pólos	0	0	0	0	0	0	7	15	16	18
U.Org.	1	2	2	17	21	21	56	91	89	100
ENI	10	15	16	14	10	14	35	10	8	8

Ensino Superior Militar e Policial

Quadro A1.2-A: *Variação do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial, nos mandatos de Governo*

Entidade	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
ENI	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	-2	0	1	2	0

Quadro A1.2-B: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	4	4	4
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
ENI	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	2	2	3	5	5

Quadro A1.2-C: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo									
	Pré-Revol	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIIª-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIIº GC	XVIIIº-XXº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
ENI	2	2	2	2	4	4	3	5	5	1

Quadro A1.2-D: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Universitário – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	4	4	4
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
ENI	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	1	1	0	0	0	1

Quadro A1.2-E: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Universitário – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo											
	Pré-Revól	1º-V1º GP	1º-11º GC	111º-Vº GC	V1º-V111º GC	1Xº GC	Xº-X11º GC	1111º-X1Vº GC	XVº-XV1º GC	XV11º-XV111º GC	1X1º-XXº GC	XX1º GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	4	4	4	4	4	4
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3
ENI	2	2	2	2	3	3	0	0	0	1	1	1

Quadro A1.2-F: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Politécnico – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																											
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC	XVº GC	XVIº GC	XVIIº GC	XVIIIº GC	XIXº GC	XXº GC	XXIº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	3	5	5	5	5	2	2	0	0	0

Quadro A1.2-G: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Militar e Policial – Politécnico – perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo											
	Pré-Revól	1º-V1º GP	1º-1º GC	IIIº-Vº GC	V1º-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC	XIXº-XXº GC	XXIº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ENI	0	0	0	0	1	1	3	5	5	2	0	0

Ensino Superior Concordatário

Quadro A1.3-A: *Variação do número de entidades do Ensino Superior Concordatário, durante o mandato de cada Governo*

Entidade	Governo																				
	Pré-Revól	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
U. / IP	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pólos	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	-1	2	0	1
U.Org.	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	2	0	3	2
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0

Quadro A1.3-B: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																				
	Pré-Revól	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
U. / IP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Pólos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	3	2	4	4	5
U.Org.	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	6	7	9	9	12	14
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2

Quadro A1.3-C: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo									
	Pré-Revól	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC
U. / IP	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Pólos	1	1	1	1	2	3	4	5	5	3
U.Org.	4	4	4	5	5	6	9	14	18	23
ENI	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0

Quadro A1.3-D: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Universitário – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																				
	Pré-Revól	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
U. / IP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Pólos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	3	2	4	4	5
U.Org.	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	6	7	9	9	12	14
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Quadro A1.3-E: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Universitário – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo											
	Pré-Revol	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC	XIXº-XXº GC	XXIº GC
U. / IP	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Pólos	1	1	1	1	2	3	4	5	5	3	3	3
U.Org.	4	4	4	5	5	6	9	14	18	21	20	19
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Quadro A1.3-F: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Politécnico – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																											
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC	XVº GC	XVIº GC	XVIIº GC	XVIIIº GC	XIXº GC	XXº GC	XXIº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0

Quadro A1.3-G: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Concordatário – Politécnico – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo											
	Pré-Revol	1º-V1º GP	1º-IIº GC	IIIº-Vº GC	V1º-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC	XIXº-XXº GC	XXIº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2
ENI	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0

Ensino Superior Privado (Particular e Cooperativo)

Quadro A1.4-A: *Variação do número de entidades do Ensino Superior Privado, durante o mandato de cada Governo*

Entidade	Governo																			
	Pré-Revol	1º GP	2º GP	3ª GP	4º GP	5º GP	6º GP	1º GC	2º GC	3ª GC	4º GC	5º GC	6º GC	7º GC	8º GC	9º GC	10º GC	11º GC	12º GC	13º GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	1	3	4
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	-1	17	11	0
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	52	16	3

Quadro A1.4-B: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																			
	Pré-Revol	1º GP	2º GP	3ª GP	4º GP	5º GP	6º GP	1º GC	2º GC	3ª GC	4º GC	5º GC	6º GC	7º GC	8º GC	9º GC	10º GC	11º GC	12º GC	13º GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	4	5	8	12
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	17	28	28
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	5	5
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	61	77	80

Quadro A1.4-C: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo									
	Pré-Revol	1º-6º GP	1º-2º GC	3ª-5º GC	6º-8º GC	9º GC	10º-11º GC	12º-14º GC	15º-16º GC	17º-22º GC
U. / IP	0	0	0	1	1	1	8	12	13	10
Pólos	0	0	0	0	1	1	28	27	23	7
U.Org.	0	0	0	0	0	0	2	5	6	67
ENI	0	0	0	0	0	0	77	81	81	65

Quadro A1.4-D: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Universitário – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																			
	Pré-Revol	1º GP	2º GP	3ª GP	4º GP	5º GP	6º GP	1º GC	2º GC	3ª GC	4º GC	5º GC	6º GC	7º GC	8º GC	9º GC	10º GC	11º GC	12º GC	13º GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	4	4	7	10	10
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	6	8	9	8
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	15	20	22	22

Quadro A1.4-E: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Universitário – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo											
	Pré-Revol	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC	XIXº-XXº GC	XXIº GC
U. / IP	0	0	0	1	1	1	7	10	11	8	10	10
Pólos	0	0	0	0	1	1	8	8	7	2	1	1
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	54	54
ENI	0	0	0	0	0	0	20	22	25	22	14	13

Quadro A1.4-F: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Politécnico – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																												
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC	XVº GC	XVIº GC	XVIIº GC	XVIIIº GC	XIXº GC	XXº GC	XXIº GC	
U. / IP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	20	19	19	18	16	10	10	6	6	5	
U.Org.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	5	5	6	6	5	5	13	13	13	
ENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	46	57	58	59	59	56	53	53	54	54	52	

Quadro A1.4-G: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior Privado – Politécnico – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo											
	Pré-Revól	1º-V1º GP	1º-IIº GC	IIIº-Vº GC	V1º-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC	XIXº-XXº GC	XXIº GC
U. / IP	0	0	0	0	0	0	1	2	2	2	2	2
Pólos	0	0	0	0	0	0	20	19	16	10	6	5
U.Org.	0	0	0	0	0	0	2	5	6	5	13	13
ENI	0	0	0	0	0	0	57	59	56	53	54	52

Globalidade das Instituições de Ensino Superior

Quadro A1.5-A: *Variação do número de entidades do Ensino Superior (total), durante o mandato de cada Governo*

Entidade	Governo																		
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC
U. / IP	20	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	6	3	0	0	0	6	3	5
Pólos	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	22	15
U.Org.	27	0	0	0	1	0	6	3	0	1	1	17	8	0	2	3	20	53	21
ENI	17	0	0	3	5	0	3	-1	0	0	0	-2	-4	0	1	3	2	74	17

Quadro A1.5-B: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total) – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																		
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC
U. / IP	20	20	20	20	20	20	21	21	21	22	23	29	32	32	32	32	38	41	46
Pólos	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	4	4	5	6	28	43
U.Org.	27	27	27	27	28	28	34	37	37	38	39	56	64	64	66	69	89	142	163
ENI	17	17	17	20	25	25	28	27	27	27	27	25	21	21	22	25	27	101	118

Quadro A1.5-C: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total) – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo									
	Pré-Revol	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC
U. / IP	20	21	21	29	32	32	46	52	50	47
Pólos	1	2	2	2	4	5	43	51	48	35
U.Org.	27	34	37	56	66	69	163	223	226	260
ENI	17	28	27	25	22	25	118	99	97	87

Quadro A1.5-D: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total Universitário) – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																		
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC
U. / IP	10	10	10	10	10	10	11	11	11	12	13	16	16	16	16	16	22	24	28
Pólos	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	4	4	5	5	12	16
U.Org.	26	26	26	26	27	27	32	35	35	36	37	39	43	43	45	48	52	92	105
ENI	7	7	7	10	11	11	12	10	10	10	10	10	9	9	10	10	11	17	21

Quadro A1.5-E: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total Universitário) – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo											
	Pré-Revol	Iº-VIº GP	Iº-IIº GC	IIIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC	XIXº-XXº GC	XXIº GC
U. / IP	10	11	11	16	16	16	28	31	32	29	30	30
Pólos	1	2	2	2	4	5	16	17	16	9	7	7
U.Org.	26	32	35	39	45	48	105	127	131	162	186	179
ENI	5	10	8	8	8	8	19	21	24	22	14	13

Quadro A1.5-F: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total Politécnico) – Perfil por Governo*

Entidade	Governo																											
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC	XVº GC	XVIº GC	XVIIº GC	XVIIIº GC	XIXº GC	XXº GC	XXIº GC
U. / IP	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	13	16	16	16	16	16	17	18	18	21	21	18	18	18	18	18	18
Pólos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	16	27	34	34	33	32	25	26	24	24	23
U.Org.	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	17	21	21	21	21	37	50	58	72	96	97	95	97	98	115	115	115
ENI	10	10	10	10	14	14	15	16	16	16	16	14	11	11	11	15	16	84	97	99	76	76	71	63	63	62	62	60

Quadro A1.5-G: *Evolução do número de entidades do Ensino Superior (total Politécnico) – Perfil por bloco governativo*

Entidade	Bloco governativo											
	Pré-Revol	1º-V1º GP	1º-IIº GC	IIIº-Vº GC	VIº-VIIIº GC	IXº GC	Xº-XIIº GC	XIIIº-XIVº GC	XVº-XVIº GC	XVIIº-XVIIIº GC	XIXº-XXº GC	XXIº GC
U. / IP	10	10	10	13	16	16	18	21	18	18	18	18
Pólos	0	0	0	0	0	0	27	34	32	26	24	23
U.Org.	1	2	2	17	21	21	58	96	95	98	115	115
ENI	10	15	16	14	11	15	97	76	71	63	62	60

Anexo 2

Evolução da diversidade e cálculo dos índices por Governo

Riqueza absoluta de espécies por Região

Quadro A2.1-A: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Norte – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécie")	Governo																				
	Pré-Revól	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
P/Univ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	4	5	6	11	12	14	14
P/Polit	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	5	10	11	14	14
M/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C/Univ	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	2	3
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	3	3
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	9	10	10

Quadro A2.1-B: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Área Metropolitana do Porto – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécie")	Governo																				
	Pré-Revól	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
P/Univ	6	6	6	7	8	8	10	10	10	10	10	11	12	12	12	12	12	12	12	14	14
P/Polit	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	8	10	9	10
M/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	2	3	3	4	6
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	6	7	7	7
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	21	20	23	23

Quadro A2.1-C: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Centro – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécie")	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
P/Univ	7	7	7	8	8	8	9	9	9	9	10	11	12	12	12	12	12	16	24	27	27
P/Polit	3	3	3	3	5	6	6	6	6	6	6	11	11	11	11	11	13	24	27	33	33
M/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	5	5
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	7	6	5
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	15	17	14

Quadro A2.1-D: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Metropolitana de Lisboa – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécie")	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
P/Univ	13	13	13	14	15	15	21	21	19	19	19	20	22	22	23	23	23	24	26	27	27
P/Polit	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	9	10	16	18	19	20
M/Univ	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	4	4	4
C/Univ	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	5	6	7
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	6	14	17	17	16
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	20	25	28	27

Quadro A2.1-E: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Alentejo – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécie")	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
P/Univ	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	3	4	6	6	6	6
P/Polit	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4	4	6	6	6	6	5	8	13	14	14	14
M/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	3	3	3
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2

Quadro A2.1-F: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Algarve – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécie")	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
P/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	4	4	4	5
P/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	3	4	4	4	5
M/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	5
C/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	3

Quadro A2.1-G: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Região Autónoma dos Açores – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécie")	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
P/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	12	12	12	12
P/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
M/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
C/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3

Quadro A2.1-H: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo e por NUTS II – Região Autónoma da Madeira – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécie")	Governo																				
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIª GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIª GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC	XIVº GC
P/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	11	11
P/Polit	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	1	1	1
M/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
C/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2

Riqueza absoluta de espécies no todo nacional

Quadro A2.2-A: *Evolução do número de estabelecimentos do Ensino Superior, por tipo – Perfil por Governo e final de bloco governativo*

Tipo de Estabelecimento ("espécies")	Governo																			
	Pré-Revol	Iº GP	IIº GP	IIIº GP	IVº GP	Vº GP	VIº GP	Iº GC	IIº GC	IIIº GC	IVº GC	Vº GC	VIº GC	VIIº GC	VIIIº GC	IXº GC	Xº GC	XIº GC	XIIº GC	XIIIº GC
P/Univ	29	29	29	32	34	34	43	43	40	41	42	48	53	53	55	57	59	86	98	115
P/Polit	11	10	10	10	14	15	17	18	18	18	18	30	30	30	30	33	44	80	88	96
M/Univ	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4
M/Polit	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	5	5
C/Univ	4	4	4	4	4	4	5	5	5	6	6	6	7	7	7	9	10	11	13	16
C/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2
Pr/Univ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	2	8	25	34	37
Pr/Polit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	58	74	83

Riqueza e dispersão de espécies (Diversidade α e diversidade γ)

Quadro A2.3a: *Diversidade (α) – Resultados por NUTS II e por Governo*

Indicador	Diversidade α por Região								Div. γ Nacional
	NUTS II								
	Norte	AMP	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	
Antes de 25 de Abril de 1974									
Nº de estabelecimentos	4	6	10	21	4	0	0	1	46
Nº de tipos ("espécies")	3	1	2	4	2	0	0	1	4
Simpson-Gini	0,8333	0	0,4667	0,5952	0,6667	n.d.	n.d.	n.d.	0,5478
Shannon	0,4515	0	0,2653	0,4676	0,3010	0	0	0	0,4263
Iº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	6	10	21	4	0	0	1	45
Nº de tipos ("espécies")	3	1	2	4	2	0	0	1	4
Simpson-Gini	1	0	0,4667	0,5952	0,6667	n.d.	n.d.	n.d.	0,5374
Shannon	0,4771	0	0,2653	0,4676	0,3010	0	0	0	0,4217
IIº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	6	10	21	4	0	0	1	45
Nº de tipos ("espécies")	3	1	2	4	2	0	0	1	4
Simpson-Gini	1	0	0,4667	0,5952	0,6667	n.d.	n.d.	n.d.	0,5374
Shannon	0,4771	0	0,2653	0,4676	0,3010	0	0	0	0,4217
IIIº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	7	11	22	4	0	0	1	48
Nº de tipos ("espécies")	3	1	2	4	2	0	0	1	4
Simpson-Gini	1	0	0,4364	0,5758	0,6667	n.d.	n.d.	n.d.	0,5142
Shannon	0,4771	0	0,2545	0,4556	0,3010	0	0	0	0,4068
IVº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	9	13	24	4	0	0	1	54
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	4	2	0	0	1	4
Simpson-Gini	1	0,2222	0,5128	0,5833	0,6667	n.d.	n.d.	n.d.	0,5395
Shannon	0,4771	0,1515	0,2894	0,4601	0,3010	0	0	0	0,4152

Nota: n.d. – Valor não determinável pela fórmula.

(Continua)

Quadro A2.3b: (Continuação): *Diversidade (α) – Resultados por NUTS II e por Governo*

Indicador	Diversidade α por Região								Div. γ
	NUTS II								Nacional
	Norte	AMP	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	
Vº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	9	14	24	4	0	0	1	55
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	4	2	0	0	1	4
Simpson-Gini	1	0,2222	0,5275	0,5833	0,6667	n.d.	n.d.	n.d.	0,5468
Shannon	0,4771	0,1515	0,2966	0,4601	0,3010	0	0	0	0,4181
VIº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	4	11	15	30	6	0	0	1	67
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	4	2	0	0	1	4
Simpson-Gini	0,8333	0,1818	0,5143	0,4943	0,5333	n.d.	n.d.	n.d.	0,5251
Shannon	0,4515	0,1323	0,2923	0,4035	0,2764	0	0	0	0,4044
Iº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	4	11	15	31	6	0	0	2	69
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	5	2	0	0	1	5
Simpson-Gini	0,8333	0,1818	0,5143	0,5269	0,5333	n.d.	n.d.	0	0,5452
Shannon	0,4515	0,1323	0,2923	0,4524	0,2764	0	0	0	0,4341
IIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	4	11	15	30	5	0	0	2	67
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	5	2	0	0	1	5
Simpson-Gini	0,8333	0,1818	0,5143	0,5793	0,4000	n.d.	n.d.	0	0,5721
Shannon	0,4515	0,1323	0,2923	0,4915	0,2173	0	0	0	0,4589
IIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	4	12	15	30	6	0	0	2	69
Nº de tipos ("espécies")	3	3	2	5	2	0	0	1	5
Simpson-Gini	0,8333	0,3182	0,5143	0,5793	0,5333	n.d.	n.d.	0	0,5776
Shannon	0,4515	0,2458	0,2923	0,4915	0,2764	0	0	0	0,4647
IVº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	4	12	16	31	6	0	0	2	71
Nº de tipos ("espécies")	3	3	2	6	2	0	0	1	6
Simpson-Gini	0,8333	0,3182	0,5000	0,6065	0,5333	n.d.	n.d.	0	0,5847
Shannon	0,4515	0,2458	0,2873	0,5376	0,2764	0	0	0	0,4869
Vº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	8	13	22	34	8	2	0	2	89
Nº de tipos ("espécies")	3	3	2	6	2	2	0	1	6
Simpson-Gini	0,7500	0,2949	0,5238	0,6239	0,4286	1	n.d.	0	0,5963
Shannon	0,4700	0,2328	0,301	0,5446	0,2442	0,3010	0	0	0,4762
VIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	9	14	23	36	8	2	1	2	95
Nº de tipos ("espécies")	3	3	2	6	2	2	1	1	6
Simpson-Gini	0,7500	0,2747	0,5217	0,6000	0,4286	1	n.d.	0	0,5886
Shannon	0,4771	0,2211	0,3006	0,5267	0,2442	0,3010	0	0	0,4720
VIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	9	15	23	36	8	2	1	2	96
Nº de tipos ("espécies")	3	4	2	6	2	2	1	1	6
Simpson-Gini	0,7500	0,3714	0,5217	0,6000	0,4286	1	n.d.	0	0,5969
Shannon	0,4771	0,3127	0,3006	0,5267	0,2442	0,3010	0	0	0,4859
VIIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	10	15	23	38	8	2	1	2	99
Nº de tipos ("espécies")	3	4	2	6	2	2	1	1	6
Simpson-Gini	0,7333	0,3714	0,5217	0,6060	0,4286	1	n.d.	0	0,5984
Shannon	0,4729	0,3127	0,3006	0,5317	0,2442	0,3010	0	0	0,4910

Nota: n.d. – Valor não determinável pela fórmula.

(Continua)

Quadro A2.3c (Continuação): *Diversidade (α) – Resultados por NUTS II e por Governo*

Indicador	Diversidade α por Região								Div. γ
	NUTS II								Nacional
	Norte	AMP	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	
IXº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	11	17	23	42	8	2	1	2	106
Nº de tipos ("espécies")	3	4	2	6	2	2	1	1	6
Simpson-Gini	0,7091	0,5000	0,5217	0,6504	0,5357	1	n.d.	0	0,6106
Shannon	0,4634	0,3978	0,3006	0,5584	0,2873	0,3010	0	0	0,4989
Xº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	14	20	27	52	12	4	1	2	132
Nº de tipos ("espécies")	3	5	4	7	2	2	1	1	7
Simpson-Gini	0,6923	0,6923	0,5897	0,7504	0,4848	0,5000	n.d.	0	0,6818
Shannon	0,4608	0,5217	0,4154	0,6927	0,2764	0,2442	0	0	0,5971
XIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	32	51	50	84	22	8	14	6	267
Nº de tipos ("espécies")	4	6	5	8	4	2	2	3	8
Simpson-Gini	0,7359	0,7475	0,6620	0,8024	0,5931	0,5714	0,2637	0,7333	0,7513
Shannon	0,5642	0,6479	0,5291	0,7424	0,4446	0,3010	0,1781	0,4392	0,6651
XIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	35	53	77	97	23	11	14	6	316
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	8	4	4	2	3	8
Simpson-Gini	0,7345	0,7642	0,7406	0,8009	0,5771	0,7636	0,2637	0,8000	0,7603
Shannon	0,5842	0,6617	0,6172	0,7428	0,4349	0,5488	0,1781	0,4771	0,6783
XIIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	43	58	88	105	24	12	14	14	358
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	8	4	5	2	3	8
Simpson-Gini	0,7442	0,7538	0,7283	0,8062	0,6051	0,8030	0,2637	0,3846	0,7602
Shannon	0,6073	0,6552	0,6054	0,7575	0,4575	0,6276	0,1781	0,2849	0,6814
XIVº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	44	61	87	105	25	13	14	14	363
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	8	4	5	2	3	8
Simpson-Gini	0,7537	0,7678	0,7233	0,8097	0,6333	0,7821	0,2637	0,3846	0,7621
Shannon	0,6218	0,6714	0,5985	0,7634	0,4880	0,6135	0,1781	0,2849	0,6853
XVº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	46	65	84	105	25	14	14	14	367
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	8	4	5	2	3	8
Simpson-Gini	0,7517	0,7668	0,7160	0,8134	0,6333	0,7912	0,2637	0,3846	0,7649
Shannon	0,6192	0,6724	0,5934	0,7692	0,4880	0,6222	0,1781	0,2849	0,6895
XVIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	46	63	84	102	25	13	14	14	361
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	8	4	5	2	3	8
Simpson-Gini	0,7391	0,7691	0,716	0,8177	0,6333	0,7821	0,2637	0,3846	0,7677
Shannon	0,6019	0,6748	0,5934	0,7768	0,4880	0,6135	0,1781	0,2849	0,6944
XVIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	45	67	81	107	21	11	12	8	352
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	8	4	5	2	3	8
Simpson-Gini	0,7323	0,7856	0,6867	0,8083	0,5333	0,8182	0,3030	0,7143	0,7727
Shannon	0,5970	0,6898	0,5638	0,7518	0,4148	0,6376	0,1957	0,4515	0,6969
XVIIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	56	69	81	111	20	11	12	8	368
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	8	3	5	2	3	8
Simpson-Gini	0,7208	0,7873	0,6867	0,8052	0,4842	0,8182	0,3030	0,7143	0,7747
Shannon	0,6003	0,6907	0,5638	0,7471	0,3482	0,6376	0,1957	0,4515	0,6976

Nota: n.d. – Valor não determinável pela fórmula.

(Continua)

Quadro A2.3d (Continuação): *Diversidade (α) – Resultados por NUTS II e por Governo*

Indicador	Diversidade α por Região								Div. γ Nacional
	NUTS II								
	Norte	AMP	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	
XIXº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	53	75	77	124	20	10	13	8	380
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	7	3	4	2	3	8
Simpson-Gini	0,7054	0,7773	0,6606	0,7851	0,4842	0,7778	0,3846	0,7143	0,7747
Shannon	0,5829	0,6785	0,5335	0,7097	0,3482	0,5558	0,2346	0,4515	0,6857
XXº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	53	78	77	124	20	10	13	8	383
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	7	3	4	2	3	8
Simpson-Gini	0,7054	0,7742	0,6606	0,7851	0,4842	0,7778	0,3846	0,7143	0,7754
Shannon	0,5829	0,6744	0,5335	0,7097	0,3482	0,5558	0,2346	0,4515	0,6861
XXIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	45	78	76	122	20	9	7	8	365
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	7	3	4	2	3	8
Simpson-Gini	0,7384	0,7742	0,6526	0,7851	0,4842	0,7500	0,5714	0,7143	0,7777
Shannon	0,6093	0,6744	0,5229	0,7106	0,3482	0,5276	0,2966	0,4515	0,6890

Quadro A2.4: *Declive da recta de regressão e coeficiente de determinação para a diversidade α – Resultados por NUTS II*

Indicador		Norte	AMP	Centro	AML
Simpson-Gini	Reta de regressão	$y = -0,0102x + 0,9498$	$y = 0,0348x - 0,0542$	$y = 0,0103x + 0,4314$	$y = 0,0116x + 0,5089$
	R ²	0,6559	0,9129	0,7477	= 0,7554
Shannon	Reta de regressão	$y = 0,0067x + 0,4195$	$y = 0,0311x - 0,0733$	$y = 0,0147x + 0,1892$	$y = 0,0143x + 0,3898$
	R ²	0,6869	0,9225	0,7425	0,8076
Indicador		Alentejo	Algarve	RAAçores	RAMadeira
Simpson-Gini	Reta de regressão	$y = -0,0039x + 0,6066$	$y = -0,0128x + 1,0756$	$y = 0,0228x - 0,2025$	$y = 0,0451x - 0,4961$
	R ²	0,1288	0,1954	0,6248	0,7070
Shannon	Reta de regressão	$y = 0,0058x + 0,2467$	$y = 0,0295x - 0,1425$	$y = 0,0109x - 0,0789$	$y = 0,0206x - 0,1445$
	R ²	0,3328	0,8521	0,7571	0,7043

Heterogeneidade (diversidade β)

Quadro A2.5a: Diversidade (β) – Resultados por NUTS II e por Governo

Indicador	Diversidade β								Div. γ
	NUTS II								Nacional
	Norte	AMP	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	
Antes de 25 de Abril de 1974 – Fim de período governativo									
Nº de estabelecimentos	4	6	10	21	4	0	0	1	46
Nº de tipos ("espécies")	3	1	2	4	2	0	0	1	4
β com α por Sp-Gini	0,66	n.d.	1,17	0,92	0,82	n.d.	n.d.	n.d.	0,5478
β com α por Sh	0,94	n.d.	1,61	0,91	1,42	n.d.	n.d.	n.d.	0,4263
Iº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	6	10	21	4	0	0	1	45
Nº de tipos ("espécies")	3	1	2	4	2	0	0	1	4
β com α por Sp-Gini	0,54	n.d.	1,15	0,90	0,81	n.d.	n.d.	n.d.	0,5374
β com α por Sh	0,88	n.d.	1,59	0,90	1,40	n.d.	n.d.	n.d.	0,4217
IIº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	6	10	21	4	0	0	1	45
Nº de tipos ("espécies")	3	1	2	4	2	0	0	1	4
β com α por Sp-Gini	0,54	n.d.	1,15	0,90	0,81	n.d.	n.d.	n.d.	0,5374
β com α por Sh	0,88	n.d.	1,59	0,90	1,40	n.d.	n.d.	n.d.	0,4217
IIIº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	7	11	22	4	0	0	1	48
Nº de tipos ("espécies")	3	1	2	4	2	0	0	1	4
β com α por Sp-Gini	0,51	n.d.	1,18	0,89	0,77	n.d.	n.d.	n.d.	0,5142
β com α por Sh	0,85	n.d.	1,60	0,89	1,35	n.d.	n.d.	n.d.	0,4068
IVº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	9	13	24	4	0	0	1	54
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	4	2	0	0	1	4
β com α por Sp-Gini	0,54	2,43	1,05	0,92	0,81	n.d.	n.d.	n.d.	0,5395
β com α por Sh	0,87	2,74	1,43	0,90	1,38	n.d.	n.d.	n.d.	0,4152
Vº Governo Provisório									
Nº de estabelecimentos	3	9	14	24	4	0	0	1	55
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	4	2	0	0	1	4
β com α por Sp-Gini	0,55	2,46	1,04	0,94	0,82	n.d.	n.d.	n.d.	0,5468
β com α por Sh	0,88	2,76	1,41	0,91	1,39	n.d.	n.d.	n.d.	0,4181
VIº Governo Provisório – Fim de período governativo									
Nº de estabelecimentos	4	11	15	30	6	0	0	1	67
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	4	2	0	0	1	4
β com α por Sp-Gini	0,63	2,89	1,02	1,06	0,98	n.d.	n.d.	n.d.	0,5251
β com α por Sh	0,90	3,06	1,38	1,00	1,46	n.d.	n.d.	n.d.	0,4044
Iº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	4	11	15	31	6	0	0	2	69
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	5	2	0	0	1	5
β com α por Sp-Gini	0,65	3,00	1,06	1,03	1,02	n.d.	n.d.	n.d.	0,5452
β com α por Sh	0,96	3,28	1,49	0,96	1,57	n.d.	n.d.	n.d.	0,4341
IIº Governo Constitucional – Fim de período governativo									
Nº de estabelecimentos	4	11	15	30	5	0	0	2	67
Nº de tipos ("espécies")	3	2	2	5	2	0	0	1	5
β com α por Sp-Gini	0,69	3,15	1,11	0,99	1,43	n.d.	n.d.	n.d.	0,5721
β com α por Sh	1,02	3,47	1,57	0,93	2,11	n.d.	n.d.	n.d.	0,4589

Nota: n.d. – Valor não determinável pela fórmula.

(Continua)

Quadro A2.5b: Diversidade (β) – Resultados por NUTS II e por Governo

Indicador	Diversidade β								Div. γ
	NUTS II								Nacional
	Norte	AMP	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	
IIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	4	12	15	30	6	0	0	2	69
Nº de tipos ("espécies")	3	3	2	5	2	0	0	1	5
β com α por Sp-Gini	0,69	1,82	1,12	1,00	1,08	n.d.	n.d.	n.d.	0,5776
β com α por Sh	1,03	1,89	1,59	0,95	1,68	n.d.	n.d.	n.d.	0,4647
IVº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	4	12	16	31	6	0	0	2	71
Nº de tipos ("espécies")	3	3	2	6	2	0	0	1	6
β com α por Sp-Gini	0,70	1,84	1,17	0,96	1,10	n.d.	n.d.	n.d.	0,5847
β com α por Sh	1,08	1,98	1,69	0,91	1,76	n.d.	n.d.	n.d.	0,4869
Vº Governo Constitucional – Fim de período governativo									
Nº de estabelecimentos	8	13	22	34	8	2	0	2	89
Nº de tipos ("espécies")	3	3	2	6	2	2	0	1	6
β com α por Sp-Gini	0,80	2,02	1,14	0,96	1,39	0,60	n.d.	n.d.	0,5963
β com α por Sh	1,01	2,05	1,58	0,87	1,95	1,58	n.d.	n.d.	0,4762
VIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	9	14	23	36	8	2	1	2	95
Nº de tipos ("espécies")	3	3	2	6	2	2	1	1	6
β com α por Sp-Gini	0,78	2,14	1,13	0,98	1,37	0,59	n.d.	n.d.	0,5886
β com α por Sh	0,99	2,13	1,57	0,90	1,93	1,57	n.d.	n.d.	0,4720
VIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	9	15	23	36	8	2	1	2	96
Nº de tipos ("espécies")	3	4	2	6	2	2	1	1	6
β com α por Sp-Gini	0,80	1,61	1,14	0,99	1,39	0,60	n.d.	n.d.	0,5969
β com α por Sh	1,02	1,55	1,62	0,92	1,99	1,61	n.d.	n.d.	0,4859
VIIIº Governo Constitucional – Fim de período governativo									
Nº de estabelecimentos	10	15	23	38	8	2	1	2	99
Nº de tipos ("espécies")	3	4	2	6	2	2	1	1	6
β com α por Sp-Gini	0,82	1,61	1,15	0,99	1,40	0,60	n.d.	n.d.	0,5984
β com α por Sh	1,04	1,57	1,63	0,92	2,01	1,63	n.d.	n.d.	0,4910
IXº Governo Constitucional – Fim de período governativo									
Nº de estabelecimentos	11	17	23	42	8	2	1	2	106
Nº de tipos ("espécies")	3	4	2	6	2	2	1	1	6
β com α por Sp-Gini	0,86	1,22	1,17	0,94	1,14	0,61	n.d.	n.d.	0,6106
β com α por Sh	1,08	1,25	1,66	0,89	1,74	1,66	n.d.	n.d.	0,4989
Xº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	14	20	27	52	12	4	1	2	132
Nº de tipos ("espécies")	3	5	4	7	2	2	1	1	7
β com α por Sp-Gini	0,98	0,98	1,16	0,91	1,41	1,36			0,6818
β com α por Sh	1,30	1,14	1,44	0,86	2,16	2,45			0,5971
XIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	32	51	50	84	22	8	14	6	267
Nº de tipos ("espécies")	4	6	5	8	4	2	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,02	1,01	1,13	0,94	1,27	1,31	2,85	1,02	0,7513
β com α por Sh	1,18	1,03	1,26	0,90	1,50	2,21	3,73	1,51	0,6651
XIIº Governo Constitucional – Fim de período governativo									
Nº de estabelecimentos	35	53	77	97	23	11	14	6	316
Nº de tipos ("espécies")	5	6	5	8	4	4	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,04	0,99	1,03	0,95	1,32	1,00	2,88	0,95	0,7603
β com α por Sh	1,16	1,03	1,10	0,91	1,56	1,24	3,81	1,42	0,6783

Nota: n.d. – Valor não determinável pela fórmula.

(Continua)

Quadro A2.5c: Diversidade (β) – Resultados por NUTS II e por Governo

Indicador	Diversidade β								Div. γ
	NUTS II								Nacional
	Norte	AMP	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	
XIIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	43	58	88	105	24	12	14	14	358
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	8	4	5	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,02	1,01	1,04	0,94	1,26	0,95	2,88	1,98	0,7602
β com α por Sh	1,12	1,04	1,13	0,90	1,49	1,09	3,83	2,39	0,6814
XIVº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	44	61	87	105	25	13	14	14	363
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	8	4	5	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,01	0,99	1,05	0,94	1,20	0,97	2,89	1,98	0,7621
β com α por Sh	1,10	1,02	1,15	0,90	1,40	1,12	3,85	2,41	0,6853
XVº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	46	65	84	105	25	14	14	14	367
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	8	4	5	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,02	1,00	1,07	0,94	1,21	0,97	2,90	1,99	0,7649
β com α por Sh	1,11	1,03	1,16	0,90	1,41	1,11	3,87	2,42	0,6895
XVIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	46	63	84	102	25	13	14	14	361
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	8	4	5	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,04	1,00	1,07	0,94	1,21	0,98	2,91	2,00	0,7677
β com α por Sh	1,15	1,03	1,17	0,89	1,42	1,13	3,90	2,44	0,6944
XVIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	45	67	81	107	21	11	12	8	352
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	8	4	5	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,06	0,98	1,13	0,96	1,45	0,94	2,55	1,08	0,7727
β com α por Sh	1,17	1,01	1,24	0,93	1,68	1,09	3,56	1,54	0,6969
XVIIIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	56	69	81	111	20	11	12	8	368
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	8	3	5	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,07	0,98	1,13	0,96	1,60	0,95	2,56	1,08	0,7747
β com α por Sh	1,16	1,01	1,24	0,93	2,00	1,09	3,56	1,55	0,6976
XIXº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	53	75	77	124	20	10	13	8	380
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	7	3	4	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,10	1,00	1,17	0,99	1,60	1,00	2,01	1,08	0,7747
β com α por Sh	1,18	1,01	1,29	0,97	1,97	1,23	2,92	1,52	0,6857
XXº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	53	78	77	124	20	10	13	8	383
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	7	3	4	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,10	1,00	1,17	0,99	1,60	1,00	2,02	1,09	0,7754
β com α por Sh	1,18	1,02	1,29	0,97	1,97	1,23	2,92	1,52	0,6861
XXIº Governo Constitucional									
Nº de estabelecimentos	45	78	76	122	20	9	7	8	365
Nº de tipos (<i>"espécies"</i>)	5	6	5	7	3	4	2	3	8
β com α por Sp-Gini	1,05	1,00	1,19	0,99	1,61	1,04	1,36	1,09	0,7777
β com α por Sh	1,13	1,02	1,32	0,97	1,98	1,31	2,32	1,53	0,6890

Quadro A2.6: Declive da recta de regressão e coeficiente de determinação para a diversidade β – Resultados por NUTS II

Indicador		Norte	AMP	Centro	AML
Simpson-Gini	Reta de regressão	$y = 0,0241x + 0,4807$	$y = -0,0905x + 3,0825$	$y = 0,0004x + 1,1123$	$y = 0,001x + 0,9443$
	R ²	0,9233	0,7521	0,0038	0,0390
Shannon	Reta de regressão	$y = 0,0125x + 0,8672$	$y = -0,1015x + 3,3465$	$y = -0,016x + 1,6521$	$y = 0,0007x + 0,9077$
	R ²	0,7441	0,7553	0,4747	0,0320
Indicador		Alentejo	Algarve	RAAçores	RAMadeira
Simpson-Gini	Reta de regressão	$y = 0,0279x + 0,8049$	$y = 0,0245x + 0,4193$	$y = -0,1321x + 5,567$	$y = -0,041x + 2,339$
	R ²	0,7102	0,2686	0,7214	0,0838
Shannon	Reta de regressão	$y = 0,0137x + 1,4825$	$y = -0,0442x + 2,3162$	$y = -0,1289x + 6,445$	$y = -0,0433x + 2,8369$
	R ²	0,1730	0,3099	0,6701	0,0994

Quadro A2.7: Diferença entre a diversidade γ calculada pelos Índices de Simpson-Gini e Shannon, por Governo

Governo	Simpson-Gini	Shannon-W.	Diferença
Pré-Revol	0,5478	0,4263	0,1215
Iº GP	0,5374	0,4217	0,1157
IIº GP	0,5374	0,4217	0,1157
IIIº GP	0,5142	0,4068	0,1094
IVº GP	0,5395	0,4152	0,1243
Vº GP	0,5468	0,4181	0,1287
VIº GP	0,5251	0,4044	0,1207
Iº GC	0,5452	0,4341	0,1111
IIº GC	0,5721	0,4589	0,1132
IIIº GC	0,5776	0,4647	0,1129
IVº GC	0,5847	0,4869	0,0978
Vº GC	0,5963	0,4762	0,1201
VIº GC	0,5886	0,472	0,1166
VIIº GC	0,5969	0,4859	0,1110
VIIIº GC	0,5984	0,491	0,1074
IXº GC	0,6106	0,4989	0,1117
Xº GC	0,6818	0,5971	0,0847
XIº GC	0,7513	0,6651	0,0862
XIIº GC	0,7603	0,6783	0,0820
XIIIº GC	0,7602	0,6814	0,0788
XIVº GC	0,7621	0,6853	0,0768
XVº GC	0,7649	0,6895	0,0754
XVIº GC	0,7677	0,6944	0,0733
XVIIº GC	0,7727	0,6969	0,0758
XVIIIº GC	0,7747	0,6976	0,0771
XIXº GC	0,7747	0,6857	0,0890
XXº GC	0,7754	0,6861	0,0893
XXIº GC	0,7777	0,689	0,0887
		Média	0,1005

Quadro A2.8: Coeficientes de Semelhança – Resultados por NUTS II e Governo

Compara	Coef.	Nuts II								Nacional
		Norte	AMP	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	
Pré-Rev. IºGProv	Jaccard	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
IºGProv- IIºGProv	Jaccard	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
IIºGProv- IIIºGProv	Jaccard	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
IIIºGProv- IVºGProv	Jaccard	1	0,50	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
	Sørensen	1	0,57	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
IVºGProv- VºGProv	Jaccard	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
VºGProv- VIºGProv	Jaccard	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
VIºGProv- IºGC	Jaccard	1	1	1	0,80	1	n.d.	n.d.	1	0,80
	Sørensen	1	1	1	0,89	1	n.d.	n.d.	1	0,89
IºGC - IIºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
IIºGC - IIIºGC	Jaccard	1	0,67	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
	Sørensen	1	0,80	1	1	1	n.d.	n.d.	1	1
IIIºGC - IVºGC	Jaccard	1	1	1	0,83	1	n.d.	n.d.	1	0,83
	Sørensen	1	1	1	0,91	1	n.d.	n.d.	1	0,91
IVºGC - VºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	0	n.d.	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	0	n.d.	1	1
VºGC - VIºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	0	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	0	1	1
VIºGC - VIIºGC	Jaccard	1	0,75	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	0,86	1	1	1	1	1	1	1
VIIºGC - VIIIºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	1	1	1
VIIIºGC - IXºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	1	1	1
IXºGC - XºGC	Jaccard	1	0,80	0,50	0,86	0,67	1	1	1	0,86
	Sørensen	1	0,89	0,67	0,92	0,80	1	1	1	0,92
XºGC - XIºGC	Jaccard	0,75	0,83	0,80	0,88	0,50	1	0,50	0,33	0,88
	Sørensen	0,86	0,91	0,89	0,93	0,67	1	0,67	0,50	0,93
XIºGC - XIIºGC	Jaccard	0,80	1	1	1	1	0,50	1	1	1
	Sørensen	0,89	1	1	1	1	0,67	1	1	1
XIIºGC - XIIIºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	0,80	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	0,89	1	1	1
XIIIºGC - XIVºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	1	1	1
XIVºGC - XVºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	1	1	1
XVºGC - XVIºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	1	1	1
XVIºGC - XVIIºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	1	1	1
XVIIºGC - XVIIIºGC	Jaccard	1	1	1	1	0,75	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	0,86	1	1	1	1
XVIIIºGC - XIXºGC	Jaccard	1	1	1	0,88	1	0,80	1	1	0,88
	Sørensen	1	1	1	0,93	1	0,89	1	1	0,93
XIXºGC - XXºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	1	1	1
XXºGC - XXIºGC	Jaccard	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Sørensen	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Nota: Valores em itálico indicam diminuição do valor de correspondência.
